



**FLACSO**  
ARGENTINA

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 3, Año II, octubre de 2014

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN 2310-550X

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

AYACUCHO 555 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA







ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS

Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN 2310-550X

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 3, Año II, octubre de 2014.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA



**FLACSO**  
ARGENTINA

FLACSO  
Director  
Mg. Luis Alberto  
Quevedo



Área  
Estado y Políticas Públicas  
Director  
Dr. Daniel García Delgado

La Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral vinculada al Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede académica Argentina.

Abocada al análisis de Estado y de las Políticas Públicas, se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas.

## CONTACTO DE LA REVISTA

### **Dirección Postal**

Revista Estado y Políticas Públicas  
Ayacucho 555, 1er. Piso. (AAC1026)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina.

### **Correo electrónico:**

revistaeypp@flacso.org.ar  
Tel.: (54) (11) 5238-9456.

## CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FLACSO- Sede académica Argentina.  
Buenos Aires – Argentina.  
Correo electrónico: [cruiz@flacso.org.ar](mailto:cruiz@flacso.org.ar)

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

**Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas  
y Técnicas (CONICET)-Universidad de Buenos Aires, Argentina.

EDITORA

**Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

**Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## **Diseño y Soporte técnico**

**Guadalupe García Delgado**, FLACSO, Sede académica Argentina,  
Argentina.

## **Comité de Redacción**

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

## [Consejo Editorial]

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que el Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del tercer número de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, de las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este nuevo espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, nos complace presentar el tercer número de esta Revista y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

# Sumario

## EDITORIAL

**Recursos Naturales Estratégicos. *El rumbo a seguir*** 14  
Por Daniel García Delgado

**Eduardo Bustelo Graffigna** 17  
*In memoriam*  
Por María Cristina Poj

## DOSSIER

**Recursos naturales estratégicos, Desarrollo inclusivo y Medio Ambiente** 22

**1. Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización?** 23  
**Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares**  
Por Daniel Ryan

**2. Hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta (Neuquén):** 34  
**¿Recursos estratégicos para el autoabastecimiento energético en la Argentina del siglo XXI?**  
Por Sandra Bettina Ferrante y Adriana Giuliani

**3. Consideraciones sobre el sistema de redistribución de las** 63  
**regalías mineras. La complejidad del desarrollo para**  
**Antofagasta de la Sierra (Catamarca, Argentina) (2004-2012)**  
Por Mariana Tapia

**4. ¿A qué llamamos Recursos Naturales Estratégicos?** 80  
**El caso de las baterías de litio en la Argentina (2011-2014)**  
Por Bruno Fornillo

**5. La planificación del Estado en el uso sustentable de los** 91  
**recursos naturales. El caso del Plan Estratégico Agroalimentario y**  
**Agroindustrial (PEA<sup>2</sup>) (2010-2020)**  
Por Gustavo Edgardo Blutman e Ivana Giselle González

<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>107</b>
<b>Research Articles</b>	
<b>Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte</b>	<b>108</b>
Por Claudia Bernazza y Gustavo Longo	
<b>Compras Públicas respetando el ambiente con inclusión social en la Argentina (1994-2014)</b>	<b>132</b>
Por María Belén Aliciardi y Santiago Duran Cassiet	
<b>Servicio Público de Radiodifusión en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina –LSCA– (2009-2014)</b>	<b>157</b>
Por Alejandro Linares	
<b>Los usos políticos de la corrupción en la Argentina: Una perspectiva histórica</b>	<b>172</b>
Por Martín Astarita	
<b>RESEÑAS DE LIBROS</b>	<b>192</b>
<b>Book Reviews</b>	
<b>Colombo, Ariel (2011). <i>La cuestión del tiempo en la teoría política IV. Infinito, contingencia y rebelión.</i> Buenos Aires: Editorial Prometeo.</b>	<b>193</b>
Por Senda Sferco	
<b>Bonifacio, José Alberto (Comp.) (2013). <i>Reformas administrativas y políticas públicas. Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina.</i> Buenos Aires: AAEAP</b>	<b>196</b>
Por Pablo Picco Plencovich	
<b>Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). <i>Introducción al Análisis de Políticas Públicas.</i> Buenos Aires: Instituto de Ciencias Sociales y Administración. Universidad Nacional Arturo Jauretche</b>	<b>200</b>
Por Ariel Raidan	
<b>Mazzola, Roxana (2012). <i>Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina.</i> Buenos Aires: Editorial Prometeo</b>	<b>204</b>
Por Cynthia Gisselle Ferrari Mango	

**RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO** 207  
***Post-graduate Thesis' Abstracts***

**Los microemprendimientos como herramienta de política pública en el marco de la Gerencia Social para el Desarrollo Humano. El trabajo articulado de Estado y ONGs.** 208

**La experiencia de la Asociación Civil Nuestras Huellas con el apoyo del Programa Impulso Argentino, en barrios vulnerables de zona norte de la Provincia de Buenos Aires en el año 2013**

Por Daniel Berenblum

**Educación Inclusiva para personas con discapacidad intelectual. Estudio de caso a una escuela común en Tigre, Provincia de Buenos Aires (2013-2014)** 213

Por Valentina Vélez Pachón

**Del Neoliberalismo al Modelo Productivo-Inclusivo. Continuidades y rupturas en las políticas públicas de capacitación laboral implementadas en el Colegio Salesiano San José, de la ciudad de Rosario (1994-2010)** 218

Por Rodrigo Javier Alvarez

**ENTREVISTAS**

***Interviews***

**A Ernesto Laclau** 223

Por Gregorio Dolce

**Al Dr. Eduardo Barcesat** 227

Por Cristina Ruiz del Ferrier

**A la Dra. Silvia Révora** 242

Por Arturo Trinelli

## COMUNICACIONES

### **News**

**Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año LIX, Núm. 222, Sept.-Dic. de 2014.** 247

**Universidad Nacional Autónoma de México.**

Por Eva Capece Woronowicz

**Revista Miríadas Núm. 8, Año IV, 2012.** 248

**Universidad del Salvador (USAL).**

Por Marcelo Salas

**Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 2, Año II, mayo de 2014.** 249

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)**

**Sede académica Argentina.**

Por Cristina Ruiz del Ferrier

**SOBRE LOS AUTORES** 250

### **Note on Contributors**

**CONVOCATORIA TERCER NÚMERO** 254

### **Call for contributions. Fourth Issue**

Cierra el 01 de febrero de 2015.

Tema del *Dossier*: Capacidades estatales y enfoques alternativos.

# Editorial

## Recursos Naturales Estratégicos

### *El rumbo a seguir*

Por Daniel García Delgado

**Fecha de Recepción:** 01 de octubre de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 09 de octubre de 2014.

*Celebramos los 40 años de FLACSO Sede académica Argentina con la voluntad y con la alegría de poder contribuir al conocimiento y a la excelencia desde una pluralidad de miradas orientadas a la construcción de sociedades más igualitarias.*

La última década ha devuelto un debate sobre la importancia que adquieren los recursos naturales, no sólo en términos de considerarlos simplemente como *commodities*—como pensaba el neoliberalismo, sujetos a mayor productividad del mercado con eficiencia de costos, y ausencia del Estado—, sino para encarar ahora su dimensión estratégica por lo menos en dos sentidos. En primer lugar, porque el agotamiento de recursos en otros lugares del planeta y la mayor demanda de estos por parte de las BRIC's, vuelven atractivos a ciertos recursos básicos como la energía, la tierra, la minería, el agua, los alimentos, entre otros, con una demanda creciente y de mayor valor que puede impulsar el desarrollo que se intenta promover. La segunda dimensión está referida al bien público. Es decir, la explotación de los recursos naturales no puede sostenerse solamente desde una lógica de mercado, de lucro de empresas privadas, sino también a partir del interés del conjunto del país y su contribución al desarrollo, al empleo, a la distribución y a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Un bien energético, como puede serlo el petróleo o el *shale gas*, es estratégico por esas dos razones,

porque puede proveer de autoabastecimiento y de tecnología en los próximos años y disminuir la restricción externa, así como aumentar las posibilidades de desarrollo territorial a condición que tenga en cuenta también los intereses de los directamente afectados o de los 'dueños' de ese recurso—las Provincias—, y las dimensiones sociales, ambientales y de calidad de vida que esa explotación debe generar para evitar el efecto éncave o de riqueza que se evade y empobrece.

Esta significativa modificación de la concepción de los recursos naturales estratégicos producida por los gobiernos kirchneristas de esta década ha llevado a promover políticas y empresas públicas de nueva generación en una gestión que no deriva solamente de la lógica privada, como tampoco exclusivamente desde la lógica puramente estatal. Tampoco niega esa explotación por posiciones críticas provenientes del neoextractivismo o del pos-desarrollo, sino que la enmarca en una comprensión más amplia sobre la orientación que adquiere el modelo de desarrollo en relación al desarrollo productivo, la inclusión social, la sustentabilidad y ampliación de los márgenes

de autonomía. Lo novedoso en este punto es el comienzo de una articulación público-privada (entre Nación, Provincias y empresas) y la generación de nuevas capacidades estatales para gestionar estos recursos naturales, proceso que se inscribe en el tratamiento de la nueva Ley de Hidrocarburos. El surgimiento de nuevos actores federales –como OFEPHI y la OFEMI– ha sido clave para la negociación volviéndose indispensables para que los recursos naturales estratégicos logren este fin de desarrollo productivo y de bien público. La importancia de la norma, en el sentido de dar seguridades contractuales a las partes, que se expliciten los objetivos con claridad y que ello haya tenido debate parlamentario para enriquecer el bien público, sin lugar a dudas, constituye un aspecto central de este nuevo enfoque. Ahora bien, esto muestra que falta avanzar en esta misma dirección con otros recursos naturales estratégicos que en efecto tiene el país, como la minería, la tierra, el agua. En el primer caso, la minería, todavía está regida por un andamiaje legal creado durante el neoliberalismo, como es la Ley de Inversiones Mineras y el Código de Minería que privilegia al sector privado en detrimento de las Provincia y del desarrollo de sus cadenas de valor. Esta riqueza hay que explotarla para beneficiar a las regiones y poblaciones que han estado habitualmente postergadas a fin de promover empleo de calidad, mayores capacidades tecnológicas en el lugar y oportunidades para los jóvenes. Esto permitiría la generación de nodos territoriales de acumulación que serían clave para una estrategia de desarrollo de mediano plazo más desconcentrada y que no haga depender la suerte de las Provincias solamente de la Coparticipación Federal o de una negociación radial de los gobiernos provinciales de turno con el Estado nacional.

Lo anterior también podría trasladarse al recurso *agua*, que abarca múltiples aspectos y dimensiones vinculados al desarrollo productivo y a la integración del territorio, desde la creación de instancias y mecanismos para regular un aprovechamiento de los ríos “aguas arriba, aguas abajo” que garantice una utilización equitativa de los mismos e instrumentos de compensación. La utilización de los ríos para la producción de energía hidráulica, la disminución de los costos del transporte que daría mayor competitividad a la producción de las regiones periféricas –por ejemplo, el uso de la Hidrovía–, la canalización de los grandes ríos y la utilización de las reservas de agua para consumo humano, de animales y el riego, pero garantizando la preservación de los acuíferos subterráneos, deberían tener una relevancia especial, particularmente para la región NEA. No menos importante es incorporar en la consideración sobre el desarrollo a los recursos marítimos –como lo hace el Plan Pampa Azul– por su importancia económica, científica y geopolítica. En ese sentido, impulsar la constitución de actores regionales interprovinciales y de masa crítica como lo han mostrado con los recursos mineros e hidrocarburíferos el NOA y la Patagonia para incidir en el debate, en las instituciones y en la normativa pública a promover, constituye un aspecto sustantivo que debería ser abordado en el corto plazo. En otras palabras, la utilización y la explotación del agua potable, considerada tanto como insumo esencial para la vida y el desarrollo, como también un derecho social que debe llegar a toda la población sin excepciones, no puede quedar relegada por el uso privatista del recurso.

Finalmente, el caso de *la tierra*, también forma parte de un recurso indispensable donde la Argentina tiene una carta fuerte: la de ser productora de alimentos y generadora de

divisas. Pero ello solo no basta. Nuestro país debe hacerse cada vez más fuerte en el procesamiento, en el agregado de valor, en la incorporación de conocimiento biotecnológico a los alimentos, al tiempo que debe desarrollar aún más la industria de bienes de capital –como la maquinaria agrícola y componentes industriales necesarios para el proceso de agregado de valor– con el desarrollo de innovaciones tecnológicas propias. No obstante ello, la riqueza y quiénes son los ‘ganadores’ del proceso de acumulación actual todavía no están tan explicitado, ni cómo se regula dicho recurso. Para que ello sea posible, debería poder contarse con los elementos que se han puesto en evidencia en el debate hidrocarbúrrifero actual. Todavía cabe preguntarse: ¿qué leyes rigen la producción de semillas, transgénicos y del conocimiento? ¿En qué medida el Estado genera empresas público-privadas articuladas a sus institutos de investigación, como el INTA, que puedan disputar o al menos contrapesar el monopolio de semillas de Monsanto sobre el paquete tecnológico que captura a agricultores a un modo único de producción o de ‘sojización’? Por último, ¿en qué medida el comercio exterior de granos concentrado en manos de cuatro o cinco multinacionales no condiciona también el flujo de divisas y si ello no debería ser redefinido en parte por empresas público-estatales con sectores de la economía social para equilibrar el peso que tiene en la actualidad el oligopolio que componen las empresas exportadoras?

En síntesis, los recursos naturales estratégicos forman parte hoy no sólo de un modelo de desarrollo de referencia, sino que también requieren de la voluntad política, de articulación entre varios actores público-privado, colectivos de raigambre territorial y de una normativa que les permita ser puestos plenamente en valor. Ello hace a una visión estratégica de

mediano plazo en favor del empleo de calidad, de la industrialización y de la incorporación de conocimiento e innovación a la producción para lograr que estos recursos puedan llegar a ser una carta fundamental en un desarrollo inclusivo del siglo XXI.

Este número de la Revista *Estado y Políticas Públicas* cuenta con un *Dossier* dedicado al tema de los recursos naturales estratégicos, al desarrollo inclusivo y al medio ambiente. Como hemos señalado anteriormente, los recursos naturales constituyen un tema central, tanto social, económica como geopolíticamente no sólo para nuestro país sino para todo la región. Y representan un gran desafío para nuestros países, comúnmente dotados de grandes riquezas pero sin la tecnología, el *know-how* ni la inversión suficiente para explotarlas. Frente al desproporcionado papel que corporaciones transnacionales han tenido y tienen en tal sentido, es necesario comprender la compleja trama de relaciones y de actores sociales en disputa por la gestión de estos recursos. Se destaca la importancia de la política, de la negociación entre varios actores y de la normativa en un capitalismo que tiende a avanzar en la concentración y en la apropiación privada de recursos cada vez más escasos. En el *Dossier* se analiza este tema tan central para el país y la región latinoamericana para los próximos años desde voces muy disímiles como coincidentes. En síntesis, los recursos naturales estratégicos, el desarrollo inclusivo y el medio ambiente constituyen una temática clave para encarar una agenda renovada en una próxima etapa gubernamental con una visión de mediano plazo que trace los principales lineamientos del rumbo a seguir.

**Daniel García Delgado**  
Buenos Aires, octubre de 2014

## Eduardo Bustelo Graffigna, *in memoriam*

### **Querido Eduardo:**

Como sabrás, poco después de tu partida, nuestra gran amiga, la Dra. Celia Duek, me convocó para escribir una Reseña sobre tu trayectoria profesional y académica para la Revista *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO Sede académica Argentina. Su invitación no me causó ninguna sorpresa. Al contrario, creo que la estaba esperando. Ella sabe, como vos, todo lo que significabas para mí y todas las vivencias tan intensamente compartidas durante los últimos años (49 para ser exactos!!!). No sé si lo que escriba se parecerá a una reseña. Después de todo, para conocer tu trayectoria académica y personal, todos tus logros, no hace falta más que mirar cualquier Curriculum Vitae tuyo.

Me parece, conociéndote, que preferirías que hablara de esa faceta tuya menos conocida, el estupendo ser humano que fuiste, tu trayectoria de vida. Tu estilo, tu personalidad, tu inteligencia, tu manera tan especial de cambiarle la cabeza aún a los más reacios. Tu modo de ofrecer todo tu conocimiento con desinterés y a quienquiera que estuviera dispuesto a aceptarlo,

siempre que sirviera para hacer este mundo más justo, más “emancipado”. Esa virtud sólo les es adjudicada a los grandes, como vos.

Fuiste el fruto y representante fiel de una generación con un mandato social muy fuerte: había que cambiar el mundo para hacerlo mejor, más justo y equitativo. Aún entregando la vida. Y respondiste con creces a ese mandato sin claudicar jamás, hasta tu último aliento...

Siempre agradezco a la vida la suerte de haberte conocido.

Fue en San Juan, tu querida provincia. Corrían los años ‘60, época de una de las tantas dictaduras que tuvo la Argentina. Eras un joven larguirucho de nariz aguileña, de apenas 18, 19 años. Sin embargo, a pesar de tu juventud, comenzaste a hablar, con un discurso fascinante. A decir cosas, algo extrañas para mí (no tanto, no creas, en la secundaria ya leía bastante de “esas” cosas): tu perspectiva crítica sobre nuestro país y el mundo, la necesidad de producir cambios, de tomar conciencia de las injusticias sociales... Era un discurso imbatible, hipnotizador, convin-

cente, amenizado con tu risa contagiosa y tus saltitos tan particulares.

Te recuerdo (porque ya lo sabés) que mi decisión de estudiar en "tu" Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en Mendoza fue producto de ese grado de éxtasis que produjo en mí todo lo que dijiste.

Lo que sigue es una historia más conocida: fueron años de mucha militancia, luchas, movilizaciones, críticas al gobierno, tomas de la Facultad.

Eras un alumno brillante, de los mejores. Pero también uno de los mejores dirigentes estudiantiles que conocí. Tenías el don de la palabra cautivante que generaba rápida adhesión de los alumnos (especialmente de "las alumnas"....). Y llegaste a Presidente del Centro de Estudiantes. Porque en esa época, había una condición: militar y ser el "mejor alumno", y vos lo eras.

Te recibiste pronto, con medalla de oro.

Y te fuiste, con un grupo de compañeros de tu generación, todos de excelencia, a FLACSO Chile: el Proyecto era obtener una mejor formación académica para volver luego y volcar los conocimientos adquiridos en clave transformadora, superadora. Provocar el cambio por el que luchábamos y nos movilizábamos.

Volviste de FLACSO en el '73 (qué año memorable!!! La vuelta a la democracia...Cámpora en el poder...) y, por supuesto, el flamante Decano, Emilio Tenti, tu amigo, con sus 28 años y recién llegado de Francia, te convocó para acompañarlo en el proceso de transformación de la Universidad y particularmente de la Facultad: cambio de planes de estudios, una nueva modalidad de enseñanza, mayor participación...

Fueron años tan intensos, de tanto compromiso, que cada año valía por 10. Y, salvando las distancias, lo vivíamos como si fuera en menor escala un "mayo francés".

Y por supuesto, con tu eterno y desmesurado compromiso, vos estabas allí: multiuso, como profesor pero también como conductor de ese maravilloso e inédito proceso de cambio que no se volvió a repetir.

Militábamos muchísimo, pero lo hacíamos no sólo con convicción y ganas sino con mucha alegría. Cómo nos divertíamos, ¿te acordás? Pero como lo bueno siempre dura poco, hacia mediados del '74, con la muerte de Perón, el clima político comenzó a enrarecerse.

En marzo del '75, bajo la gestión Ivancevich, los que teníamos cargos docentes fuimos dados de baja, y comenzó la persecución y echada de los estudiantes, el cierre de la Carrera de Sociología.

Entonces te fuiste, primero a Buenos Aires, a trabajar en la CEPAL. Y al poco tiempo, como eras un privilegiado (con todo respeto y sana envidia), fuiste a parar con una beca a la *London School of Economics*. Siempre recuerdo, a tu vuelta, el orgullo (no sin cierto toque de vanidad) con que contabas tus encuentros y charlas con Popper, quien, para esos años, era profesor allí.

Durante un tiempo te perdí de vista. Fueron los años duros (durísimos) del '76, de la peor dictadura que nos tocó vivir en la Argentina.

Las desapariciones, las persecuciones, el exilio...

Para los que nos quedamos, fueron años de sobrevivencia. Cada uno sobrevivía como podía.

Vos, por suerte, andabas por el mundo. Supe por amigos en común que estabas trabajando como consultor de UNICEF en Brasil y luego, ya en democracia, te hiciste cargo de UNICEF Argentina.

Nadie puede negar (y vos lo sabés) que hay un antes y un después de tu paso por ese organismo. Ninguno en la Argentina hablaba del derecho de los niños hasta que vos llegaste allí. Transformaste y diste vuelta ese organismo burocrático (y la cabeza de sus tecnócratas) para convertirlo en una institución activa, al servicio de la niñez. Y siempre luchaste por sus derechos, desde la pluma y la acción, sin claudicar un minuto, hasta el momento de tu partida. Tu último libro, *El recreo de la infancia*, es un ejemplo concreto de lo que estoy diciendo.

Ya en democracia, cuando volvimos a la Facultad, las autoridades hicieron un homenaje a los profesores expulsados que se habían destacado en el mundo. Vos eras uno de los principales: ya en esa época eras una figura muy conocida en el ámbito de las Ciencias Sociales. Y me pidieron que hablara yo, de vos.

¡Tenía tantas cosas para decir! Y no pude contener el llanto cuando hice referencia a tu persona. Aparecían a cada instante tantos sentimientos, tantas experiencias compartidas!!!

Lo que sigue, no hace falta recordártelo: es reciente y está muy fresco en nuestra memoria para redundar en ello. Sólo algunas cuestiones puntuales:

Siempre fuiste no sólo un gran lector sino un gran escritor, y volcabas en el papel tus reflexiones agudas sobre la realidad de nuestro país, desde una perspectiva crítica. Tenías la

virtud, con una prosa clara pero contundente de movilizar...

No puedo dejar de sonreír al recordar la manera que tenías (por lo menos conmigo) de hacer llegar tus *papers*, vía e-mail, “para que le des una mirada y los corrijas...” Era muy gracioso, ¡qué podía yo corregirte!

Pero a mí me venía como anillo al dedo: era profesora de Sociología Latinoamericana y... escrito de Bustelo que llegaba a mis manos, iba necesariamente a parar a la bibliografía obligatoria. Todos. Sin excepción.

Corrían los '90, el neoliberalismo inundaba con sus mentiras (aunque solapadamente) todos los ámbitos, aún los universitarios. Era la época del “pensamiento único”, de las ONGs como estrellas salvadoras frente al retiro del Estado y descontaminadas de los partidos políticos, de “lo social” como sustitución de “la política”.

Frente a esos ignorantes (o perversos), vos, en soledad, no te cansabas de gritar y escribir: “lo social es político”.

Creo que *El Abrazo* fue uno de los primeros textos que me mandaste. Allí hablabas del peligro de embelesarse con las organizaciones de la sociedad civil haciendo un paralelo en la argumentación, de cómo las relaciones de poder, en nuestro país, están constituidas en base al esquema tradicional “caudillo-patrón”... ¡Genial!

Luego recibí: ¿*Retornará lo Social?*, otro texto memorable donde rescatabas el papel de la política y del Estado, y los derechos como derechos universales, con una maestría indiscutible. Hoy es fácil asumir ese discurso. Pero era muy difícil levantar esa voz disidente en las épocas donde el neo-

liberalismo era discurso hegemónico y lo infectaba todo.

Del texto: *Expansión de la ciudadanía y construcción democrática* (que luego pasó a formar parte de *Todos entran*, el libro que escribiste con tu amigo Alberto Minujín), tomé prestado el modelo elaborado de “Ciudadanía Asistida” y “Ciudadanía Emancipada”. No sólo se lo daba a mis alumnos sino que fue el eje organizador de mi Tesis de Maestría.

Recibí muchos trabajos más (no te inquietes, los tengo guardados y asegurados en mi computadora). Sólo quiero referirme a uno, chiquito, de pocas páginas, pero tan contundente y esclarecedor que vale la pena mencionarlo: *10 Tesis equivocadas sobre el consenso*. Me tomo el atrevimiento de transcribir el párrafo final:

... Recordemos aquí que la Argentina viene de las tradiciones políticas más temibles. Entonces, contrariamente a la tendencia frecuente de hacer política con el “desencanto” de la política, sería importante elaborar un “contradiscorso” defendiéndola contra la ideología de las narraciones únicas, contra el autoritarismo, contra la racionalidad excluyente de la economía, contra la corrupción de la “partidocracia” pero sobre todo, contra la antipolítica del conservadorismo, la apolítica del neoliberalismo y la no-política de la izquierda vulgar. Puesto en positivo: afirmar la política como fuga de la impotencia y el ámbito público donde hombres y mujeres realizan su humanidad como seres morales.

Sin más palabras....

Cientos de estudiantes de la Carrera de Sociología te leyeron y aún los que no tuvieron la suerte de conocerte personalmente (aunque generosamente fuiste varias veces como invitado especial a la Cátedra) se des-

lumbraron, cambiaron su cabeza. Allí también dejaste tu huella.

Como nadie es profeta en su tierra, vos, que habías vuelto a San Juan, tu “lugar en el mundo”, propusiste armar la *Maestría en Política y Planificación Social* en Mendoza. Tuve el honor de que me convocaras a participar del Comité Organizador junto con la querida y común amiga, Susana Becerra.

Como todo lo que tocabas se convertía en oro, armaste un plantel de profesores de excelencia (vos incluido), cuyo nivel está a la altura de las que se dictan en los centros académicos del primer mundo.

No te inquietes, la Maestría continuará, como homenaje y modo de continuar con tu legado.

Para los que fueron tus alumnos, tus discípulos, queda el orgullo y el honor de haber participado en tus clases, ese caudal de conocimientos que compartías con ellos tan generosamente.

Y por último: como, por sobre todas las cosas, eras un “animal político”, te quedaba una deuda pendiente: participar activamente en política. Y también se te dio: fuiste electo diputado por la Provincia de San Juan. Tercero en la línea de sucesión.... ¿Qué más podías pedir!? Y no ocupaste la banca para pavonearte. Desde ese lugar, llevaste a la práctica todo lo que discutías en los foros, lo que exponías en los Congresos, todo lo que bullía desde siempre en tu cabeza.

Recuerdo con mucho afecto el día que llamaste por teléfono a mi casa y me dijiste, con ese tonito tan sanjuanino que te caracterizaba: “*me afilié al Partido Justicialista...*” Creo que no te gustó nada la carcajada mía del otro lado del teléfono. Perdoname, fue sólo un chascarrillo, nada más. En realidad,

me hiciste acordar a Gramsci, por lo del “intelectual orgánico”, ¿viste?

Y para el final: la vida se ensañó con vos llevándote prematuramente, cuando todavía tenías tanto para dar. Pero en la búsqueda de consuelo y algún justificativo que explique tu partida, conforta saber que viviste tus años intensamente, que produjiste y diste tanto, y que marcaste la vida de tantos, jóvenes y adultos.

Muchas generaciones continuarán con tu legado, llevarán a la práctica tus ideas, tus esperanzas y tendrán el sello de calidad BUSTELO GRAFFIGNA.

Con nuestra querida amiga Susana Becerra (¿ya te encontraste con ella?) escribimos hace muchos años un artículo donde hablábamos del “Intelectual Faro”.

Estoy segura que ella estará de acuerdo en que esa calificación, sin lugar a dudas y con total merecimiento, te corresponde a vos.

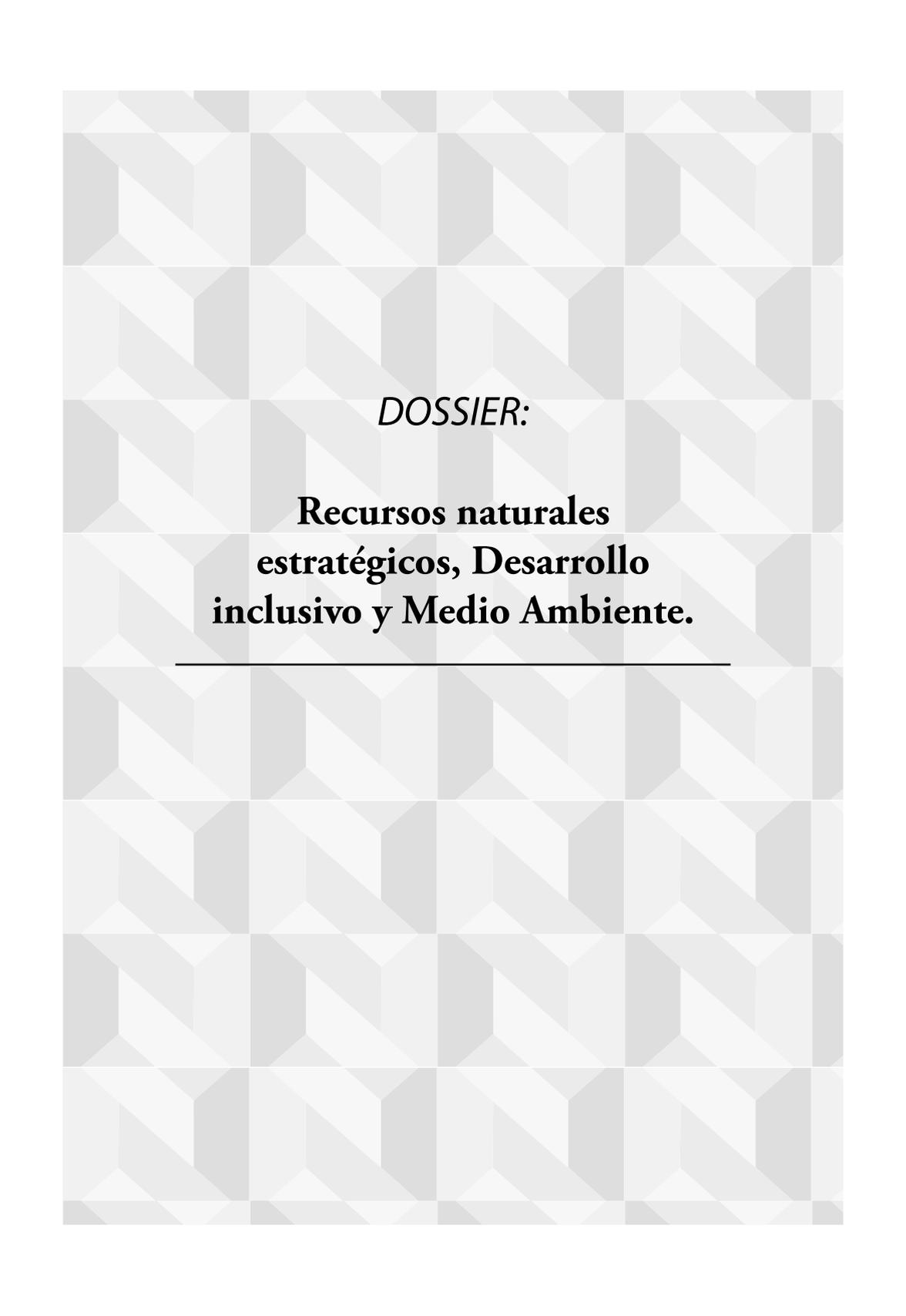
Hasta pronto Eduardo.

**Mgter. María Cristina Poj<sup>1</sup>**

*Mendoza, agosto de 2014*

---

1 La autora ha sido profesora de Teoría Sociológica Contemporánea y Sociología Latinoamericana y Argentina de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo).



*DOSSIER:*

**Recursos naturales  
estratégicos, Desarrollo  
inclusivo y Medio Ambiente.**

---

# Política y ambiente en la Argentina:

## ¿Un caso de baja politización?

### **Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares<sup>1</sup>**

*Politics and environment in Argentina: A case of low politicization? Analysis of the adoption of laws protecting native forests and glaciers*

Por Daniel Ryan\*

**Fecha de Recepción:** 21 de agosto de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 13 de septiembre de 2014.

#### RESUMEN

La problemática ambiental en la Argentina tiene un bajo nivel de politización. Los partidos y coaliciones políticas de mayor relevancia electoral a nivel nacional no tienen posicionamientos programáticos claros y expresos sobre la agenda ambiental que permitan diferenciar sustancialmente una coalición de otra. Para evaluar este argumento, se analizan los procesos de discusión y sanción legislativa de dos de las leyes más importantes sobre temas ambientales aprobadas a nivel nacional durante la última década: la ley de bosques nativos y la ley de protección de glaciares. El análisis de estos dos casos demuestra claramente que las problemáticas ambientales cruzaron y dividieron a la coalición gobernante y también a los espacios opositores con representación legislativa más numerosa en el Congreso Nacional. Esta falta de posicionamiento de los partidos y coaliciones políticas centrales del sistema

político argentino genera una política ambiental reactiva, a la vez que deja en evidencia la fragilidad de las coaliciones legislativas que se forman para aprobar leyes ambientales, pero que no son suficientemente sólidas para sostener la implementación de las mismas.

**Palabras clave:** *Política ambiental, Partidos políticos, Argentina.*

#### ABSTRACT

*Environmental problems in Argentina have a low level of politicization. The political parties and electoral coalitions of greater national prominence have no clear and explicit programmatic positions on environmental issues; there are no substantial differences between one coalition and another on environmental matters. To assess this argument, this paper analyzes the processes of discussion and legislative approval of two of the most important laws on environmental issues adopted at national level over the last decade: the*

---

1 Una versión preliminar de este artículo de investigación fue publicado en el Informe Ambiental Anual 2014 de FARN.

\* Daniel Ryan, Director del área de investigación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Correo electrónico: dryan@farn.org.ar

*law of native forest and the law for the protection of glaciers. The analysis of these two cases clearly shows that environmental issues divided the ruling coalition as well as the main opposition coalitions in Congress. This lack of positioning of the central political parties and coalitions of the Argentine political system generates a reactive environmental policy while it exposes the fragility of legislative coalitions that are formed to pass environmental laws but which are not strong enough to support their implementation.*

**Keywords:** *Environmental politics, Political parties, Argentina.*

## Introducción

La temática ambiental en la Argentina plantea una situación paradójica. Durante los últimos quince años, hemos experimentado un creciente nivel de conflictividad social asociado a cuestiones de calidad del ambiente y gestión de los recursos naturales, tales como conflictos vinculados a la ampliación de la frontera agrícola, uso de agroquímicos, emprendimientos mineros, contaminación hídrica, y muchos otros (Merkinsky, 2013). Sin embargo, la temática ambiental todavía no ocupa un lugar destacado en la agenda política nacional. Esto es una paradoja porque es razonable suponer que en un sistema democrático, en el cual la ciudadanía vota y elige sus representantes, ese nivel de conflictividad social tendería a manifestarse o reflejarse en el sistema político. En otras palabras, uno esperaría que las demandas y temas abarcados por la conflictividad ambiental fueran objeto de posicionamiento entre los diferentes partidos y coaliciones políticas.

Sin embargo, los temas ambientales muestran un bajo nivel de politización en nuestro país. Entendemos por *politización* al proceso de posicionamiento de un tema en la agen-

da política, por el cual se convierte en una cuestión de relevancia electoral y competencia entre los partidos políticos (Carter, 2006). El nivel de politización es un indicador significativo del grado de importancia que una cuestión o problemática tiene para una sociedad, y depende tanto de factores vinculados a la demanda social sobre el tema (por ejemplo, hasta qué punto esa problemática es relevante para el electorado o cierto sector de votantes), como a la oferta de posiciones que ofrecen los partidos políticos al respecto. Este artículo de investigación tiene por objetivo explorar esta dimensión de la oferta de la politización de la problemática ambiental. No analiza los aspectos que hacen a la demanda social sobre los temas ambientales, sino que se enfoca en cómo el sistema político argentino responde y aborda la problemática ambiental.

En este sentido, el argumento central de nuestro artículo de investigación es que los partidos y coaliciones políticas con mayores niveles de adhesión popular del sistema político argentino, tanto de gobierno como de oposición, no tienen posicionamientos programáticos claros sobre la agenda ambiental que permitan diferenciar sustancialmente una coalición de otra. Por el contrario, los temas ambientales críticos tienden a "atravesar" los partidos y coaliciones políticas mayoritarias en la Argentina. Así, en numerosas ocasiones estos partidos o coaliciones se dividen en debates sobre temas ambientales clave, permitiendo que sus legisladores y referentes asuman posiciones propias o cambien sus posicionamientos en respuestas a factores del contexto, que no tienen que ver con las cuestiones ambientales de fondo.

Para evaluar este argumento, vamos a analizar el proceso de discusión y sanción legislativa de dos de las leyes más importantes sobre temas

ambientales aprobadas a nivel nacional durante la última década: la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos y la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de los Glaciares. Estos dos procesos legislativos constituyen casos apropiados para evaluar el comportamiento de los partidos y coaliciones políticas en relación a la problemática ambiental dada la importancia sustantiva de estos temas para nuestro país. Asimismo, en ambos casos se plantean fuertes tensiones entre protección ambiental y desarrollo económico, lo cual es característico de la política ambiental en general. En este sentido, las lógicas de los planteamientos y posicionamientos de los actores políticos en los debates sobre la ley de glaciares y la ley de bosques nativos, son representativos de los tipos de conflictos de intereses y visiones que tienden a plantearse en otros temas ambientales.

Antes de comenzar el análisis de estos casos es preciso realizar un par de aclaraciones. En primer lugar, el análisis se focaliza en el comportamiento de los partidos y coaliciones políticas electoralmente más relevantes del sistema político argentino; aquellas que sumadas comprenden a la enorme mayoría del electorado argentino. Básicamente, nos referimos a la coalición gobernante (el *Frente para la Victoria* y sus aliados), el peronismo opositor y al difuso espacio opositor del llamado “panradicalismo”, que engloba a la UCR (el bloque de oposición más numeroso en el Congreso) y otros partidos afines<sup>1</sup>. Esta es una aclaración

---

1 El “panradicalismo” es un término más bien periodístico, que se utiliza para referirse a ese espacio político opositor, no-peronista, que engloba distintos partidos que se han nutrido de desprendimientos de la UCR (Ej. el ARI y el GEN) o son aliados históricos del Radicalismo, como es el caso del Partido Socialista. Al momento de escribirse este artículo de in-

importante, porque sí existen espacios políticos minoritarios que han intentado politizar la problemática ambiental nacional, asumiendo posicionamientos explícitos, como forma de diferenciarse de los partidos y coaliciones mayoritarias, pero se trata de expresiones políticas que todavía no poseen relevancia electoral a nivel nacional.

En segundo lugar, el argumento sobre el bajo nivel de politización de la problemática ambiental se refiere a temas de política nacional y no es necesariamente extensible al nivel local. Entendemos que la política y la gestión municipal tienen características y dinámicas propias que inciden sobre el nivel de politización de las problemáticas ambientales locales, lo cual justifica diferenciar el análisis del nivel nacional del local.

Hechas estas aclaraciones, el artículo de investigación está organizado de la siguiente manera: primero, se analiza el proceso de discusión y aprobación legislativa de la ley de bosque nativos y luego de la ley de glaciares. El análisis se concentra en cómo fue el posicionamiento de los principales actores políticos en el proceso de aprobación de estas leyes. En la sección final, se plantean algunas consideraciones y reflexiones sobre las consecuencias políticas e institucionales de la baja politización de la problemática ambiental en la Argentina.

## 1. La Ley de Bosques Nativos

En noviembre del 2006, la Cámara de Diputados de la Nación comenzó a tratar el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos presentado

---

investigación, este conjunto de fuerzas políticas está en proceso de construcción de un frente político-electoral –UNEN– para las elecciones presidenciales del 2015.

por el Diputado Bonasso (perteneciente al *Bloque Convergencia*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires-CABA). El proyecto planteaba como objetivos garantizar el aprovechamiento sustentable de los bosques nativos, mantener la actual superficie de bosques e instrumentar medidas para incrementarla. El régimen de protección se estructuraba básicamente a partir de dos medidas centrales: primero, ordenaba a las provincias a realizar un ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN) de acuerdo a ciertos criterios de protección; y segundo, establecía una moratoria en la autorización de nuevos desmontes hasta que las provincias realizaran dicho ordenamiento.

La propuesta generaba fuertes tensiones dentro de la coalición oficialista, el Frente Para la Victoria (en adelante, FPV) y partidos aliados, como así también en los principales bloques de oposición. Las principales resistencias provenían de legisladores de las provincias del norte argentino, quienes planteaban que el proyecto limitaba las posibilidades de desarrollo agrícola de sus provincias e infringía las competencias provinciales. Vale citar un par de intervenciones en el transcurso del debate legislativo que ejemplifican cómo el proyecto fracturaba los distintos bloques:

"...Desde noviembre, cuando fue aprobado en general, estuvimos trabajando fuertemente con varios señores diputados del bloque que integro para superar las diferencias que teníamos en relación con este proyecto, **no solamente la totalidad de los señores diputados nacionales de Formosa sino también la mayoría de los diputados nacionales que representan al Norte...** En este proyecto se exceden los presupuestos mínimos porque hay elementos que vulneran las autonomías provinciales. Claramente los artículos 12 y 26 vulneran las econo-

mías regionales... Ese es el pecado original de este proyecto de ley, por lo cual con convicción parte de este bloque votará varios artículos por la negativa..." (María Graciela De La Rosa, FPV, Formosa)<sup>2</sup>.

En la misma dirección, el Diputado opositor Klett (Fuerza Republicana, Tucumán) afirmaba:

"Señor presidente: voy a ser muy breve. He observado que **casi todos los diputados que representan a las provincias del Norte están en contra de este proyecto de ley**. Evidentemente, ellas van a ser las grandes perjudicadas..."<sup>3</sup>.

En ese período legislativo, el bloque del FPV tenía el 45% del total de los diputados y fácilmente alcanzaba la mayoría propia en la Cámara con el aporte de bloques aliados. Los bloques de oposición más numerosos eran la UCR (15%) y las distintas líneas del peronismo disidente (14%)<sup>4</sup>. Esta distribución de fuerzas dentro de la Cámara de Diputados subraya la importancia de analizar como el bloque oficialista se posicionó en relación al proyecto, ya que una postura clara de la coalición oficialista de apoyo o rechazo definía la suerte del proyecto.

---

2 Versión Taquigráfica de la sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 125. 1 Reunión. 1ª. Sesión Ordinaria 14/03/2007. Punto 9).

3 Versión Taquigráfica de la sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 125. 1 Reunión. 1ª. Sesión Ordinaria 14/03/2007. Punto 9).

4 Datos de Directorio Legislativo, disponible en <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2011/08/Evoluci%C3%B3n-de-los-bloques-legislativos.pdf>.

Luego de un largo debate legislativo, el proyecto se aprobó en general con 156 votos a favor, 15 abstenciones y sólo 2 votos en contra. Este resultado parece sugerir que los objetivos ambientales de la ley contaban con un amplio apoyo entre los diferentes partidos y coaliciones políticas. Sin embargo, el disenso y la resistencia al proyecto de ley se hizo visible en la votación en particular de aquellos artículos clave del régimen de protección de los bosques. Por ejemplo, el artículo 5 del proyecto, que establecía la obligación de cada jurisdicción de realizar un ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN), fue aprobado con 112 votos a favor, 41 en contra y 10 abstenciones. El artículo 12, que establecía los requisitos para autorizar desmontes (y por ende regulaba las competencias provinciales al respecto), se aprobó por 80 votos contra 60. El artículo 26, que establecía la prohibición de autorizar nuevos desmontes hasta que las provincias no hubieran aprobado su OTBN, elemento clave para alcanzar los objetivos de protección que se planteaba la ley, se aprobó por sólo 89 votos contra 49. La distribución de los votos en estos artículos indica claramente que la coalición oficialista estaba fracturada en su posicionamiento respecto de la ley de protección de bosques. Por ejemplo, 44 de los diputados del FPV votaron a favor de la reglamentación de las autorizaciones para los desmontes y 28 en contra; 55 diputados del FPV votaron a favor de la moratoria a los desmontes y 21 en contra<sup>5</sup>. El proyecto también atravesó el espacio opositor del “panradicalismo” (UCR,

ARI, Partido Socialista)<sup>6</sup>. En tanto que los legisladores del ARI y el Partido Socialista votaron a favor de los artículos 12 (reglamentación de los desmontes) y 26 (moratoria de los desmontes), los legisladores de la UCR votaron mayoritariamente en contra de esos artículos, aun cuando habían apoyado la ley en general. Esta fragmentación de los bloques en la Cámara de Diputados es un indicador sumamente relevante. Los estudios legislativos sobre votaciones nominales en la Cámara de Diputados muestran, en general, altos niveles de disciplina partidaria, especialmente en el caso de los legisladores del partido o coalición gobernante (Jones 2002, Jones y Hwang 2005). La votación de la ley de bosque, por el contrario, nos habla como la temática “atravesó” a la coalición gobernante, a la vez que a los principales espacios opositores, dejando en evidencia la falta de posiciones programáticas definidas y la existencia de intereses contrapuestos al interior de cada coalición.

Una vez aprobado en Diputados, el proyecto pasó al Senado. El FPV contaba con mayoría propia en la Cámara Alta (56% de los senadores) en tanto que la UCR conformaba el bloque de oposición más numeroso (18%). En el Senado se preveía que el proyecto de ley enfrentaría serias resistencias, dada la importancia numérica de los senadores de las provincias del norte. Efectivamente, en su ingreso al Senado, el proyecto fue girado a seis diferentes comisiones legislativas, en una maniobra que tendía a hacer más lento y dificultoso su avance a través de la Cámara (Bonasso, 2011), e inclusive hacía razonable suponer que el proyecto podría perder

---

5 Actas de votación N°11 y N°18 correspondiente a la sesión del 14/03/2007 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 125. 1ª Reunión. 1ª Sesión Ordinaria).

---

6 Vale aclarar que estos partidos no conformaban un bloque ni un interbloque legislativo.

estado legislativo sin ser tratado<sup>7</sup>. Ante esta situación, diversas organizaciones no gubernamentales ambientalistas y otros actores sociales impulsaron una intensa campaña de movilización social, que incluyó la presentación al Senado de más de un millón de firmas de personas reclamando el tratamiento de la ley (Giardini, 2009).

En este contexto, el bloque de FPV –que tenía mayoría absoluta en el Senado y por ende el control de la agenda legislativa– se comprometió públicamente a tratar el proyecto. Durante el proceso de negociación en el Senado, se hicieron modificaciones al texto del proyecto y se creó un Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación del Bosque Nativo, con el objetivo de compensar a las provincias que conservaran sus bosques por los servicios ambientales que ellas prestan<sup>8</sup>. La inclusión de esta nueva sección en el proyecto de ley fue clave para lograr el acompañamiento de los senadores de las provincias del norte, tanto del oficialismo como de la oposición (Giardini, 2009). En noviembre del 2007, la Cámara de Senadores finalmente aprobó el proyecto por 45 votos a favor y ninguno en contra. Pocos días después, la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones introducidas por el Senado.

En resumen, la versión final de la Ley de Protección de los Bosques Nativos fue aprobada con altos niveles de consenso, sin em-

bargo, su proceso de elaboración y discusión legislativa demuestra claramente que el tema fracturaba al bloque del FPV, a la vez que atravesaba el espacio opositor no-peronista del "panradicalismo".

## 2. La Ley de Glaciares

En noviembre del 2007, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó por unanimidad el proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y el Ambiente Periglacial presentada por la Diputada Marta Maffei (ARI, Buenos Aires). Básicamente, el proyecto establecía la obligación de realizar un inventario nacional de los glaciares y prohibía el desarrollo de actividades que pudiesen afectarlos, con el objetivo de preservar los glaciares como reservas estratégicas de recursos hídricos. En octubre del 2008, el proyecto en general es aprobado también por unanimidad en el Senado de la Nación.

La aprobación por unanimidad del proyecto de ley no hacía prever su rechazo por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En noviembre 2008, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner vetó en forma total la ley aprobada por el Congreso Nacional. Entre otros argumentos, el veto presidencial enfatizaba que la ley afectaba las posibilidades de la actividad minera de alta montaña y violaba las competencias provinciales<sup>9</sup>. El veto presidencial generó un fuerte costo a la coalición oficialista en términos de la opinión pública. Una ley que se planteaba como objetivo proteger las fuentes de agua de las generaciones presentes y futuras, terminaba

---

7 Básicamente, un proyecto pierde estado parlamentario si no es aprobado en el término de dos años desde su ingreso por mesa de entrada.

8 Para un breve análisis del diseño legal del fondo y de los demás componentes de la ley de bosques nativos, ver Quispe Merovich (2009).

---

9 Para un análisis del decreto presidencial de veto de la ley de glaciares (decreto 1837/08), ver Lloverás, E. (2010).

siendo vetada por el gobierno argumentando que se afectaba el desarrollo minero.

En este contexto, en el Senado de la Nación se comenzó a debatir un nuevo proyecto de ley impulsado por el Senador oficialista Daniel Filmus, Presidente de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado. En octubre del 2009, el Senado aprobó el proyecto con apoyo del bloque oficialista y opositores<sup>10</sup>. En su fundamentación, este nuevo proyecto se presentó como el resultado de la búsqueda de consenso sobre una ley posible que contuviera a los distintos intereses en juego. En términos operativos, sin embargo, el nuevo proyecto reducía el alcance de la protección legal del ambiente periglacial con respecto a la ley aprobada anteriormente por el Congreso (Bonasso, 2011; Pedace, 2011).

En la Cámara de Diputados, en tanto, el Diputado Bonasso impulsaba un proyecto de ley alternativo al proyecto aprobado en el Senado de la Nación y similar al vetado por el PEN. Este proyecto de ley fue aprobado en Comisión a pesar de la resistencia de legisladores del FPV, y quedó preparado para ser tratado por el plenario de la Cámara de Diputados. A partir de allí, se desarrolló una intensa negociación entre Bonasso y Filmus a partir del texto del proyecto aprobado en la Comisión, y que se plasmó en el denominado Acuerdo Bonasso–Filmus. En julio de 2010, luego de un duro debate legislativo, el proyecto Bonasso–Filmus fue aprobado por la Cámara de Diputados por 129 votos contra 86<sup>11</sup>. A favor, votaron el peronismo opositor,

la mayor parte de la UCR, y distintos partidos del “panradicalismo” (la Coalición Cívica-ARI, el GEN, el Partido Socialista). En contra, votaron 66 diputados del FPV (de los 87 diputados con los que contaba el bloque) y 20 votos de distintos bloques, algunos de ellos aliados al oficialismo y otros de oposición (incluyendo algunos diputados del radicalismo provenientes de provincias mineras)<sup>12</sup>.

En septiembre de 2010, el Senado abordó el tema de los glaciares. Los legisladores del FPV provenientes de provincias con inversiones mineras presionaron fuertemente para rechazar el proyecto Bonasso–Filmus e insistir con el proyecto que el Senado había aprobado anteriormente, el cual planteaba menores niveles de protección ambiental. Los senadores del radicalismo y el peronismo opositor también enfrentaron similares tensiones entre aquellos que apoyaban el proyecto aprobado en Diputados y los provenientes de provincias mineras que lo rechazaban. El resultado final de la votación demuestra claramente como el tema fracturó los distintos bloques (ver gráfico 1). El proyecto Bonasso–Filmus fue aprobado por apenas 35 votos contra 33. Para la conformación de la mayoría fue clave el voto del Senador Filmus y de otros 6 senadores del FPV, quienes se diferenciaron de las prefe-

---

10 El proyecto en general fue aprobado por 45 votos afirmativos. 3 senadores votaron en disidencia con respecto a ciertos artículos.

11 En diciembre del 2009, se renovó parcialmente la composición del Congreso luego de

---

la elección legislativa de junio de dicho año. El oficialismo perdió la mayoría propia que tenía en la Cámara de Diputados, pero el FPV continuaba siendo la primera minoría con 87 diputados. La UCR continuaba siendo el bloque de oposición más numeroso con un poco menos de 40 legisladores.

12 Acta de votación N°1 correspondiente a la sesión del 15/07/2010 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Período 128. 14 Reunión. 10ª. Sesión Ordinaria).

rencias políticas de la Casa Rosada sobre este tema y votaron a favor del proyecto. En esta oportunidad, el Poder Ejecutivo Nacional no vetó la norma aprobada por el Congreso (la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner había anunciado previamente que aceptaría la ley que aprobara el Senado) y la Oley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares quedó finalmente promulgada<sup>13</sup>.

**Grafico 1:**  
**Distribución de los votos sobre el proyecto de ley de protección de glaciares en el Senado**

Proyecto Bonasso– Filmus	A Favor	En contra
FPV	7	23
UCR	14	2
Peronismo opositor	6	5
Otros partidos	8	3
Total	35	33

**Fuente:** Elaboración propia en base al acta de votación Nro.10, correspondiente a la sesión del 30/09/2010 del Senado de la Nación.

**Comentarios finales**

Del análisis de los procesos de aprobación de estas dos leyes, podemos identificar un par de patrones clave del funcionamiento del sistema político en relación a la temática ambien-

tal en nuestro país. En primer lugar, los dos casos analizados demuestran como las problemáticas ambientales cruzaron y dividieron a la coalición gobernante (el FPV y sus aliados), y también a los principales partidos y espacios de oposición en el Congreso. La fragmentación del voto en el Congreso pone en evidencia la falta de posiciones programáticas definidas dentro de las coaliciones y espacios políticos mayoritarios en relación a estos temas clave de la agenda ambiental argentina y la existencia de intereses y miradas contrapuestas al interior de las distintas coaliciones.

En segundo lugar, los casos analizados sugieren que el avance de la agenda legislativa sobre las problemáticas ambientales está más vinculado a la actuación individual de ciertos políticos –que se identifican ideológicamente o asumen la agenda ambiental como un tema clave de su carrera política–, que a los posicionamientos y estrategias explícitas de las coaliciones o espacios políticos de las cuales forman parte. El caso del Diputado Bonasso es un ejemplo paradigmático de esta dinámica. Recordemos que Bonasso, antes de romper formalmente con el Kirchnerismo, asume la presidencia de la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Cámara de Diputados como aliado al FPV, y en el 2007 es reelecto diputado apoyando a Cristina Fernández de Kirchner como candidata a presidente. De la misma manera, el rol pro-activo del Senador Filmus en el proceso de negociación y aprobación de la Ley de Glaciares no se condice con la abierta reticencia de la coalición gobernante de la cual formaba parte, en abordar el tema.

Estas dos características del funcionamiento del sistema político en relación a la temática ambiental nos hablan de un bajo

---

13 Para un análisis más detallado de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Glaciares, ver Di Paola (2011).

nivel de politización de esta problemática en nuestro país, en el sentido como lo definimos al comienzo de este artículo de investigación citando el trabajo de Carter (2006). ¿Qué consecuencias tiene ello para la agenda ambiental en la Argentina? La falta de politización no implica que los partidos y los políticos ignoren la creciente importancia de los problemas y preocupaciones ambientales; sin embargo, genera las condiciones para que aborden estos temas de una manera reactiva. Así, la oferta de políticas ambientales se desarrolla fundamentalmente en respuesta a situaciones de emergencia, conflictividad social o presiones internacionales, sin ser objeto de la competencia electoral ni resultado de posicionamientos programáticos explícitos por parte de los principales espacios y coaliciones políticas. En otras palabras, los actores centrales del sistema político argentino tienden a abordar las problemáticas ambientales a partir de lo que podríamos considerar como “*shocks* externos”. La intervención de la Corte Suprema en la problemática socio-ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo es un claro ejemplo de esta dinámica. Por años, la política pública sobre el control de la contaminación y el saneamiento de la cuenca se caracterizó por su inercia (Defensoría del Pueblo de la Nación 2003, 2005; Napoli 2009). El involucramiento de la Corte desestructuró esta situación inercial; puso el tema en la agenda de los actores políticos y compelió a los gobiernos con competencia en la cuestión (y por ende a los principales actores políticos en cada una de estos niveles de gobierno) a posicionarse en relación a la problemática socio-ambiental del Riachuelo y a formular políticas al respecto (Ryan y Napoli, 2013).

Este bajo nivel de politización de la agenda ambiental, además de generar una política pública reactiva, también nos habla de la fragilidad de las bases políticas que sustentan las legislaciones y regulaciones ambientales. En muchos casos, las coaliciones legislativas *ad hoc* que se logran para aprobar leyes ambientales clave no se mantienen o no son suficientemente robustas para sostener la posterior aplicación e implementación de dichas leyes. Además, la falta de politización de la problemática ambiental reduce los potenciales costos electorales o reputacionales que pudiesen pagar los partidos o coaliciones gobernantes por la falta de implementación de estas políticas.

Esta debilidad política para avanzar en la implementación se observa claramente en las dos leyes que hemos analizado. La reglamentación de la ley de Bosque Nativos, por ejemplo, tardó 14 meses en realizarse y recién se concretó luego del impacto mediático que generara el trágico alud que afectó a Tartagal en febrero del 2009, una zona sometida a fuertes procesos de deforestación en la provincia de Salta, y que causara muertos, heridos, además de daños materiales (Di Pangraco y Giardini, 2012: 322). Asimismo, el Fondo que establece la ley para el pago de servicios ambientales por la conservación y enriquecimiento de bosques nativos recién comenzó a recibir recursos a partir del 2010 (dos años después de la aprobación de la ley) y los fondos asignados han sido sustancialmente menores a lo establecido por la norma aprobada por el congreso<sup>14</sup>. Durante el 2010,

---

14 De acuerdo a la ley, el Fondo está constituido por partidas presupuestarias asignadas anualmente las que no pueden ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional y al dos

por ejemplo, se estima que el Fondo recibió aproximadamente 4 veces menos recursos que lo establecido por la ley, y en el 2013, 10 veces menos (Di Pangraccio, 2013: 368). Por su parte, en el caso de la ley de Glaciares, ya han pasado casi 4 años desde la aprobación de la ley y todavía no se ha elaborado el inventario de glaciares en aquellas provincias con mayor actividad minera de alta montaña<sup>15</sup>. La realización del inventario en estas provincias es un paso clave para la aplicación efectiva de la política de protección que establece la ley dado que precisamente en esas jurisdicciones, es donde los glaciares y el ambiente periglacial se encuentran más amenazado por el desarrollo de grandes emprendimientos mineros. Estos obstáculos que enfrenta la implementación de ley de bosque nativos y la ley de glaciares nos hablan de la debilidad política sobre las que se asientan estas leyes en comparación con la vitalidad que muestran los actores políticos que se opusieron a estas políticas en el ámbito legislativo y que continúan oponiéndose en su etapa de implementación.

En conclusión, nuestro análisis sugiere que el déficit de politización de la problemática ambiental en la Argentina contribuye a generar, por un lado, las condiciones para

una política ambiental básicamente reactiva, y por el otro, una institucionalidad políticamente débil para hacer frente a los obstáculos y resistencias que plantean los sectores políticos y económicos afectados por las regulaciones ambientales, tal cual lo demuestran los problemas de implementación que enfrentan las leyes de bosque nativos y de glaciares. Este contexto plantea una serie de preguntas interesantes, tanto a activistas como a académicos que trabajan en estos temas, sobre cómo integrar más fuertemente la temática ambiental en la agenda política argentina y como construir coaliciones políticas y sociales que impulsen la adopción y sostengan la implementación de las políticas ambientales en nuestro país.

## Referencias bibliográficas

- Bonasso, M. (2011). *El Mal. El Modelo K y la Barrick Gold. Amos y servidores en el saqueo de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Carter, N. (2006). Party Politization of the Environment in Britain. En *PartyPolitics*. Vol. 12. N°6, pp.747-767.
- Di Pangraccio, A. (2013). Ley Nacional de Bosques Nativos: Implementación, implementación, implementación. En *Informe Ambiental Anual 2013*. Buenos Aires: FARN, pp. 365-382.
- Di Pangraccio, A. y Giardini, H. (2012). Implementación de la Ley de Protección de Bosques Nativo. En *Informe Ambiental Anual 2012*. Buenos Aires: FARN, pp. 319-336.
- Di Paola, M. E. (2011). Una Ley Clave para la Protección del Ambiente. En *Informe Ambiental Anual 2011*. Buenos Aires: FARN, pp. 256-267.
- Defensor del Pueblo de La Nación. 2003. *Informe Especial sobre la Cuenca Matanza Riachuelo*. Buenos Aires.
- . 2005. *Informe Especial de Seguimiento sobre la Cuenca Matanza Riachuelo (2003/2005)*. Buenos Aires.

---

por ciento (2%) del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal.

15 Ver la declaración de FARN, Greenpeace y la Asociación de Abogados Ambientalistas de la Argentina (AAdeAA), "La Ley de Glaciares no se cumple en las zonas más afectadas por la minería" de fecha 27 de junio de 2013, disponible en <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias>

- FARN, Greenpeace y Asociación Abogados Ambientalistas (2013). *La Ley de Glaciares no se cumple en las zonas más afectadas por la minería*. Disponible en <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/La-ley-de-Glaciares-no-se-cumple-en-las-zonas-mas-afectadas-por-la-mineria/>
- Giardini, H. (2009). Un paso gigante en la defensa del medio ambiente. En *Informe Ambiental Anual 2009*. Buenos Aires: FARN, pp. 361-366.
- Jones, M. (2002). Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress. En S. Morgenstern and B. Nacif. (Ed.). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Jones, M. y Hwang, W. (2005). *Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress*. *American Journal of Political Science* (April), vol. 49, No. 2, pp.267-282.
- Nápoli, A. (2009). *Una política de Estado para el Riachuelo*. En *Informe Ambiental Anual 2009*. Buenos Aires: FARN, pp. 175-233.
- Merlinsky, G. (Comp.). (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Lloverás, E. (2010). Protección Jurídica de los Glaciares en Argentina. En *Informe Ambiental Anual 2010*. Buenos Aires: FARN, pp. 263-280.
- Pedace, R. (2011). Un Triunfo del Ambientalismo. En *Informe Ambiental Anual 2011*. Buenos Aires: FARN, pp. 267-272.
- Quispe Merovich, C. (2009). Ley de Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos. El marco legal. En *Informe Ambiental Anual 2009*. Buenos Aires: FARN, pp. 370-377.
- Ryan, D. y Napoli, A. (2013). *Legal Mobilization and the Politics of Water Pollution: The case of the Matanza - Riachuelo Basin in Argentina*. En prensa.

# Hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta (Neuquén):

## ¿Recursos estratégicos para el autoabastecimiento energético en la Argentina del siglo XXI?

*Unconventional Hydrocarbons in Vaca Muerta (Neuquén): Strategic Resources towards Energy Self-Sufficiency in Argentina in the XXIth Century?*

Por Sandra Bettina Ferrante\* y Adriana Giuliani\*\*

Fecha de Recepción: 30 de junio de 2014.

Fecha de Aceptación: 28 de agosto de 2014.

### RESUMEN

La extracción de hidrocarburos no convencionales (HCNC) se expande en un contexto de crisis multidimensional global. El *fracking* resulta viable debido a su alta rentabilidad monetaria. También permitiría disponer de más energía para sostener el crecimiento económico. La extracción de HCNC, lejos de resolver los problemas asociados con la dependencia de los combustibles fósiles, podría agravarlos. En este trabajo se propone reflexionar sobre el potencial de la extracción de HCNC en la provincia de Neuquén, para contribuir a que la Argentina alcance el autoabastecimiento energético. Para cumplir con ese objetivo: i) se analiza el contexto de la explotación de hidrocarburos a escala pro-

vincial y nacional, ii) se estudian los principales flujos biofísicos (focalizando en el binomio agua y energía) asociados con la fractura hidráulica en Vaca Muerta y iii) se propone una estimación preliminar del retorno energético en relación con los requerimientos para autoabastecimiento a escala nacional. Este trabajo es parte de una investigación en curso e implica un avance en el abordaje de la problemática del *fracking* desde la perspectiva de la economía ecológica.

**Palabras clave:** *Fractura hidráulica, Bino-*  
*mio agua-energía, Tasa de retorno energético.*

### ABSTRACT

*The extraction of unconventional hydrocarbons (HCNC) is growing in a context of global mul-*

---

\* Ingeniera agrónoma por la FAUBA. Máster en Desarrollo económico y sostenibilidad por la Universidad Pablo de Olavide. Realizó estudios de posgrado en comunicación ambiental en la Universidad Pompeu Fabra y posee estudios internacionales en desarrollo (Graduate Institute of International and Development Studies, Geneve) y en cambio global y sostenibilidad socio-ecológica (Universidad Internacional de Andalucía). Correo electrónico: San-dra.ferrante@gmail.com

\*\* Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Obtuvo el Diploma en Economía Social y Desarrollo Local de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Entre otros estudios de Posgrado, cursó el Seminario *Economía de la Energía*, dictado en conjunto por la Universidad Nacional del Comahue y la Fundación Bariloche. Correo electrónico: adrianagiulian@gmail.com

*tidi-mensional crisis. The fracking becomes viable due to its high profit-earning capacity. It would also provide more energy in order to sustain economic growth. But, far from solving the problems associated with the dependence on fossil fuels, the HCNC extraction could aggravate them. This study focuses on the potential of HCNC extraction in the province of Neuquén, Argentina, as a mean to reach national energy self-sufficiency. To fulfill this objective: i) the context of the exploitation of hydrocarbons at the provincial and national level is analyzed, ii) the main biophysical flows associated with hydraulic fracturing in Vaca Muerta are studied (focusing on the water-energy nexus) and, iii) a preliminary estimate of energy return in relation to the requirements for sufficiency at national level is proposed. This work is part of an ongoing investigation, which has made significant progress in addressing the issue of fracking from the perspective of ecological economics.*

**Keywords:** Fracking, Water-energy nexus, EROI.

## Introducción

La extracción de hidrocarburos no convencionales (HCNC) mediante fractura hidráulica, se expande en un contexto de crisis multidimensional global. En ese marco, la llamada “tercera crisis del petróleo” supondría un declive generalizado en el suministro energético e implicaría restricciones al crecimiento económico (Durán, 2008, 40). Ante tales perspectivas, los combustibles fósiles no convencionales, se presentan como una oportunidad para postergar los problemas asociados con la extrema dependencia de fuentes energéticas fósiles o incluso como alternativa de transición hacia energías “limpias” o renovables (Stephenson, Shaw, 2011).

Para la economía ortodoxa, el *fracking* resulta viable no sólo por los desarrollos tecnológicos que involucra sino principalmente en función de su rentabilidad monetaria (Friedmann, 2013). Al mismo tiempo, los HCNC facilitarían disponer de más energía para sostener el crecimiento económico (con independencia de los fines de acumulación o redistribución). En Argentina, al igual que en otros países del mundo, su extracción se promueve como parte de una estrategia para alcanzar autoabastecimiento energético y trascender eventuales déficit en la balanza comercial relacionados con la importación de hidrocarburos.

En relación con la rentabilidad monetaria, cabe mencionar dos aspectos. Por un lado que tanto los precios de la energía como los aumentos recientes y su volatilidad, resultan principalmente de la especulación y la financiarización económica (Conferencia para las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [CNUCD], 2013). Por otro, recordar que la extracción de hidrocarburos ha tenido y tiene costos muy altos, que lejos de internalizarse (tal como propone la economía ambiental y neoclásica), “han sido socializados o directamente transferidos hacia los grupos más débiles o a la sociedad en su conjunto” (Falconi, 2013, 88). Ambos aspectos admiten cuestionar ¿qué quedaría de la alta rentabilidad sin eventuales burbujas financieras ni *externalización* de costos? Si tal extracción de energía se considerara una actividad capaz de contribuir a la soberanía nacional, la relevancia de integrar los costes ambientales y sociales (Kapp, 1950) es aún mayor que en el caso de la empresa privada.

Por otro lado, ante la crisis energética y los análisis que pronostican un cercano *peak oil* (Hubbert, 1956 en Brecha, 2013), la ex-

tracción de HCNC permitiría alejar los fantasmas del agotamiento del petróleo y de la finitud de los recursos terrestres. En efecto, desde organismos como el Fondo Monetario Internacional, se habla de "la revolución no convencional" (Helbling, 2013). Tal revolución energética, no sólo estaría en marcha en EEUU, también podría incluir a países como Argentina, cuyos yacimientos no convencionales se ubican entre los primeros a nivel mundial (IEA, 2011).

En Argentina, la matriz energética es altamente dependiente de combustibles fósiles lo cual ha contribuido, especialmente en años recientes<sup>1</sup>, en generar un déficit creciente en la balanza comercial (Giuliani, 2013). Ese déficit resulta de que la demanda de energía interna se abastece (parcialmente) con combustibles importados. De ahí que la extracción de HCNC en Neuquén se presente como solución a la problemática mencionada y promesa de tránsito hacia el autoabastecimiento energéticos a escala nacional.

Un aspecto que no suele visualizarse en las propuestas convencionales de solución al des-balance energético es que: los flujos monetarios podrían ser útiles para cubrir el déficit de balanza comercial pero no necesariamente lo son para sustituir flujos biofísicos, como los que corresponden con la matriz energética de la economía. Tal como indica Recalde (2012, 92), "si bien los vectores de energía (combustibles) son factores reproducibles para la función de producción, existe una proporción de las fuentes primarias de energía no reproducibles, lo que implica que existe un determinado nivel de energía que no es posible fabricar con ningún tipo de

tecnología, y que impone límites al proceso de producción".

Aunque la viabilidad del *fracking* se sostenga en la rentabilidad monetaria (ligada a la *externalización* de costes ambientales y sociales), para lograr el autoabastecimiento energético se requiere que la "rentabilidad" energética de la extracción de HCNC sea favorable. Esto último implica que la cantidad de energía obtenida sea significativamente mayor que la energía empleada para ello. Un indicador de tal rentabilidad es la tasa de retorno energético (TRE o EROI<sup>2</sup>) (Cleveland *et al*, 1984). A comienzos del siglo pasado, la TRE del petróleo estadounidense se asociaba con una relación de 100:1<sup>3</sup> (Gupta, Hall, 2011). En cambio, actualmente, para el petróleo no convencional, las estimaciones de TRE se aproximan a 2:1 (Cleveland, O'Connor, 2011). A mayor retorno energético le corresponde más disponibilidad de energía para usos adicionales a la extracción en sí misma.

Cambios en la TRE como el mencionado en el párrafo anterior podrían tener dos consecuencias no deseables. Por un lado, que para obtener una misma cantidad de energía, los impactos se amplificarían. Por otro, que los horizontes de reservas fósiles estarían considerablemente sobreestimados (para el ejemplo anterior, la mitad de los recursos se utilizarían sólo en poner a disposición las fuentes de energía). Paradó-

---

1 En la cuarta sección se profundiza sobre las causas del déficit en la balanza energética.

---

2 Por la sigla en inglés de "Energy Return on Energy Investment".

3 Es decir, por cada barril de petróleo utilizado en la extracción, refinación, distribución, etc. se obtenían cien barriles. Cuanto mayor es la TRE o el EROI, mayor es la rentabilidad energética de un recurso o vector energético.

ticamente, la rentabilidad de la actividad podría mantenerse alta, especialmente si se consideran subsidios, mercados de futuro, volatilidad en los precios, etc. sin que ello represente altas tasas de retorno para la energía invertida. Para Argentina, la TRE de la extracción de HCNC no ha sido estudiada hasta el momento. El desconocimiento en ese campo, llama la atención en relación con los fundamentos para la expansión de la fractura hidráulica. El rendimiento energético es un aspecto clave, tanto para evaluar las perspectivas de avanzar hacia el autoabastecimiento energético como para considerar de forma más ajustada el horizonte de reservas fósiles y en función de ello desarrollar propuestas de transición energética sostenibles.

En función de lo anterior, el objetivo de este trabajo es presentar, desde un abordaje teórico, un análisis del potencial de la extracción de HCNC en la provincia de Neuquén en términos de su capacidad para contribuir, o no, en que Argentina avance hacia el autoabastecimiento energético. Para cumplir con ese objetivo, se analizan: i) el contexto de la explotación de hidrocarburos a escala provincial y nacional, ii) los principales flujos biofísicos (focalizando en el binomio agua y energía) asociados con la fractura hidráulica en Vaca Muerta y iii) se consideran las estimaciones de rendimiento energético en relación con los requerimientos de autoabastecimiento a escala nacional. La elección de Neuquén para el estudio de caso se fundamenta en los siguientes aspectos: a) allí se localizan las formaciones geológicas Vaca Muerta y Los Molles, de gran relevancia en términos de la magnitud de los yacimientos de HCNC, b) en esa provincia, el sector extractivo ocupa un lugar central, en térmi-

nos de producto bruto geográfico (Giuliani, 2013), c) podría tratarse de la primera explotación, luego de las estadounidenses, donde se extienda masivamente la extracción de gas de lutitas o *shale gas*<sup>4</sup>.

Luego de esta Introducción el trabajo consta de cinco secciones más. En la primera de ellas, se presentan algunas referencias sobre los HCNC y la fractura hidráulica. Luego, se analiza el contexto nacional y las actuales perspectivas en torno al *fracking* en la provincia de Neuquén. A continuación, se presenta el concepto de retorno energético y se caracterizan los principales flujos biofísicos, focalizando en el binomio agua-energía para el contexto mencionado. En la sección siguiente se reflexiona sobre el potencial de los HCNC para avanzar hacia el autoabastecimiento energético en Argentina. Finalmente, se presentan las reflexiones generales que se desprenden del presente trabajo.

## 1. Los HCNC y la fractura hidráulica

En los párrafos que siguen se explicita brevemente a qué se refiere el conjunto heterogéneo de HCNC, para luego indicar cuáles de ellos son susceptibles de ser extraídos mediante la fracturación hidráulica y cuáles son las prácticas que acompañan esa tecnología. Responder claramente estos interrogantes es de utilidad para posteriormente definir el sistema socio-ecológico a estudiar y considerar en forma integrada la estimación del retorno energético. Qué se nombra y qué se invisibiliza, o no, es una cuestión política (que también atraviesa el *fracking*) y conlleva

---

4 Este gas ha pasado del 2 al 40% de la "producción" en EEUU y uno de los yacimientos más productivos allí, el de Haynesville, se suele comparar al de Vaca Muerta.

va consecuencias sobre los resultados de las investigaciones y las recomendaciones que, eventualmente, derivan de ellos. La polémica sobre las consecuencias de la fractura hidráulica, incluye en parte, estrategias sistemáticas de ocultamiento de información y tergiversación de la realidad. Tal es así que la solución para algunas controversias actuales "depende de a qué definición de 'fractura hidráulica' desecemos<sup>5</sup> acogernos" (Mooney, 2011, 84.).

### 1.1.¿Qué se entiende por HCNC?

Cuando se considera la condición de "no convencional" en relación con el petróleo y el gas natural, es importante distinguir dos aspectos interrelacionados. El primero refiere que la localización física de los hidrocarburos (HC) es menos accesible que la habitual para yacimientos convencionales (aquellos explotados mayoritariamente hasta el presente). Esta menor accesibilidad puede denotar: mayor profundidad terrestre u oceánica, zonas lejanas de los centros urbanos o industriales (como el ártico), ubicación en rocas menos permeables o porosas. Adicionalmente el petróleo no convencional incluye diferencias en composición derivadas de las proporciones de las diferentes fracciones, sus pesos específicos, presencia de compuestos sulfurados, etc. (Portero, 2012). Para el gas NC, en cambio, la mezcla gaseosa es menos variable.

Tanto la localización física como las diferencias en composición, inciden directamente en dos características adicionales a considerar: el rendimiento energético de los HCNC es muy inferior al de los convencionales (Gupta, Hall, 2011) y el impacto territorial, es muy superior (Fernández Durán, 2008; Jackson *et al*, 2013, Howarth,

Santoro, Ingraffea, 2011). Además de los distintos tipos de contaminación asociados con la extracción de HCNC, la ocupación territorial que implican es muy superior a la "convencional". Aunque las superficies varían, en el estado de Nueva York, el tamaño medio de las plataformas alcanza las 2 hectáreas y cada una de ellas suele contar con entre 6 y 8 pozos que se perforan sucesivamente (Ramos, 2012). A su vez, las diferencias en la composición de las mezclas combustibles, inciden en los procesos de separación y transformación requeridos. Alrededor de un 1/3 de la energía empleada para obtener petróleo no convencional, corresponde con actividades de extracción y refinación (Cleveland, O'Connor, 2011). Para el procesamiento y comprensión del gas no convencional en Marcellus se utiliza *in-situ* un 8,2% de la energía extraída (Aucott, Melillo, 2013).

La clasificación de "no convencional" no es unívoca. Para el caso de la provincia de Neuquén, los reservorios no convencionales "son formaciones de baja a muy baja permeabilidad, tales como areniscas compactas, carbonatos, carbón, arcilla (*shale*) u otras litologías que producen gas y/o petróleo" y que se asocian con pozos o perforaciones tanto verticales como horizontales, donde la estimulación hidráulica tiene por objeto "mejorar la permeabilidad y transmisibilidad de los fluidos" (Decreto 1483/12, Anexo XVI, página 5). Por otra parte y posteriormente, se clasifica como no convencional, "la técnica de estimulación, que bien podría ahora, ser considerada moderna, racional y eficiente, en tanto entre otras cuestiones aumenta el horizonte de reservas" (Decreto 1208/13 mediante el cual se aprueba el Acta Acuerdo suscrita entre el

---

5 El subrayado no aparece en el original.

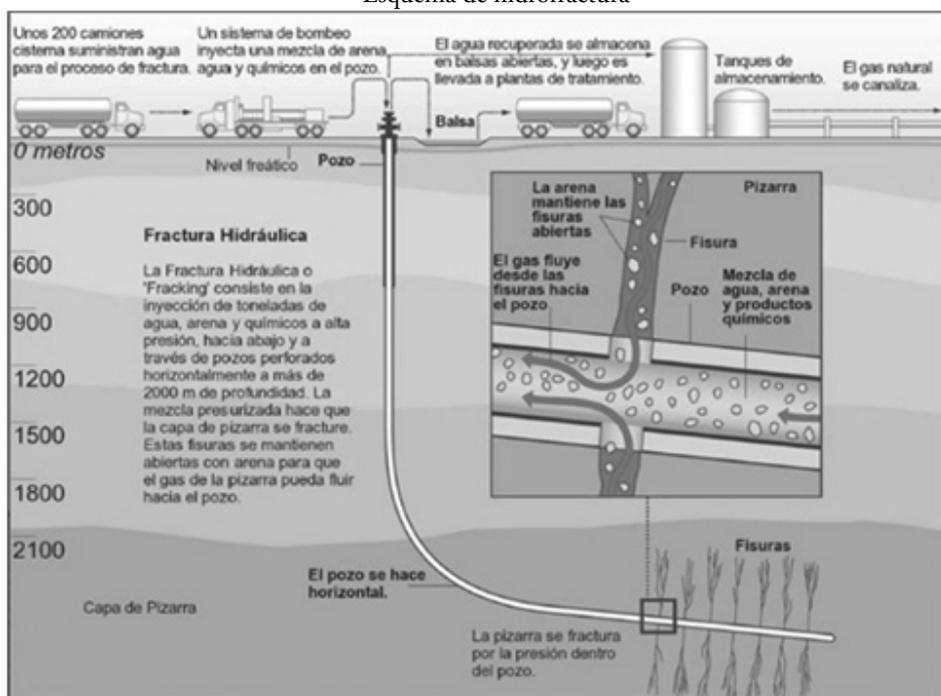
Ministro de Energía y Servicios Públicos y la empresa YPF S.A.).

## 2.2 La fractura hidráulica

La fractura hidráulica o *fracking* integra un conjunto de técnicas empleadas con el objetivo de extraer HCNC, tanto petróleo como gas (Manuel, 2010). Ese conjunto de técnicas incluyen: perforación vertical (desde la superficie terrestre hasta unos 2 ó 3 kms. de profundidad) y horizontal (perpendicular a la anterior con una extensión de varios cientos de metros), empleo de cantidades de agua alrededor de dos órdenes de mag-

nitud superiores a las de los hidrocarburos convencionales (Howarth, Ingraffea, Engelder, 2011). Aunque se trata de una actividad conocida desde hace décadas, su expansión es reciente y exponencial. Actualmente en EEUU se explotan más de 35.000 pozos por año (Schmidt, 2011). Según el Decreto Provincial 1483/1, en la cuenca neuquina (Argentina), se prevé la perforación y fractura de unos 2500 nuevos pozos en los próximos cinco años.

Fig. 1.  
Esquema de hidrofractura



Fuente: Propublica (<http://www.propublica.org/special/hydraulic-fracturing-national>). Para la provincia de Neuquén se prohíbe el almacenamiento de agua recuperada en balsas abiertas.

Una característica del *fracking* es la utilización de mayores cantidades de agua que las que involucra la extracción convencional de hidrocarburos. El agua se utiliza tanto para lubricar las perforaciones como para "estimular" los pozos y crear fracturas en las rocas que contienen los HC. Las perforaciones no convencionales suelen incluir una componente horizontal que se suma a la excavación vertical (Ramos, 2012). En las perforaciones habituales, el agua se utiliza junto con lodos que ayudan a enfriar motores, facilitan el uso de herramientas de navegación y proporcionan estabilidad al pozo (Ramos, 2012). En cambio, para la fracturación (además del fluido utilizado para la perforación), se emplea una mezcla de agua con productos químicos y arena.

Según datos de EEUU, se emplean alrededor de 225.000 litros de aditivos de síntesis por cada pozo explotado (Mooney, 2012). La lista de aditivos es amplia (algunas investigaciones reportan más de 700 productos que obviamente no se emplean simultáneamente); se emplean para disolver minerales, mantener la viscosidad del fluido, prevenir la corrosión de los equipos, minimizar la fricción, etc. (Rahm *et al* 2013). Es relativamente habitual la disponibilidad de información sobre los riesgos de contaminación e impactos negativos sobre la salud que implican tales productos. Un aspecto menos estudiado es la inversión energética que ellos implican. Para Marcellus, se estima que en cada pozo se utilizan unos 4.416 Giga Joules (GJ) en aditivos (Aucott, Melillo, 2013). Si esa cantidad se convirtiera en combustible<sup>6</sup>,

equivaldría a emplear 133.818 litros de diesel por cada pozo fracturado.

Tanto las cantidades como las calidades de la mezcla de fracturación dependen de las características del sistema extractivo. De igual manera, es variable la proporción de fluido que retorna a la superficie (entre un 10 y un 85%) y las cantidades que se desechan o reutilizan en el proceso. Luego de la fractura, el fluido puede incluir sustancias adicionales incorporadas durante el proceso, entre ellas elementos radioactivos o metano (Wood *et al*, 2011). Tanto la cantidad como la calidad del fluido de retorno implican no sólo riesgos para la salud humana y de los ecosistemas, también pueden asociarse con diferentes alternativas de tratamiento y disposición final. Para el caso de Marcellus, estimaciones preliminares arrojan un costo energético de 2706 GJ para el tratamiento de los fluidos de desecho correspondientes a cada pozo de gas no convencional. Ese costo equivaldría a unos 82.000 litros de combustible diesel.

## 2. La explotación de hidrocarburos en Argentina y en Neuquén

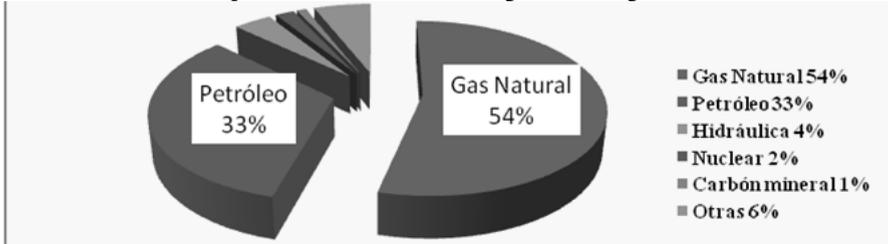
En la Argentina, los hidrocarburos son los principales generadores de energía, con una incidencia altamente significativa en la oferta interna, cercana al 90%, como puede observarse en el siguiente gráfico que representa la matriz energética correspondiente al año 2012.

---

6 El contenido energético del diesel es de 0,15 GJ/galón o 0,033 GJ/l (EIA, 2008). Un galón equivale a 4,5461 litros.

**Gráfico 1**

Composición de la Matriz Energética de Argentina 2012



**Fuente:** Secretaría de Energía de la Nación.

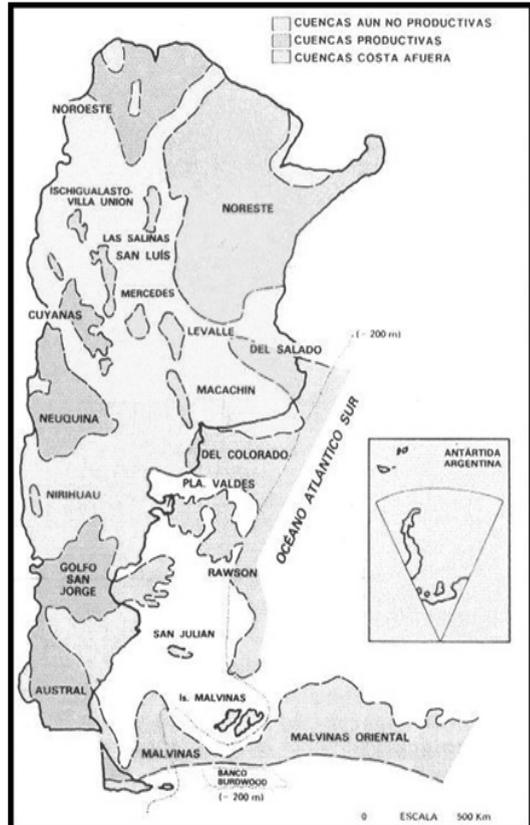
De allí que la explotación de HC constituye un eje central en la política energética nacional, convirtiendo al petróleo y al gas en recursos estratégicos cuyo manejo ha de ser prioritario, teniendo en cuenta además su futuro agotamiento.

Se han identificado 19 cuencas sedimentarias en el país, 5 de las cuales se encuentran en producción en la plataforma continental: Golfo San Jorge, Neuquina, Cuyana, Noroeste y Austral (Mapa N° 1).

Hasta 1989 la explotación estuvo caracterizada por la presencia estatal a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Gas del Estado, empresas encargadas de materializar las políticas de Estado diseñadas para el sector. Al ser el autoabastecimiento uno de los objetivos específicos, en algunos períodos estuvo prohibida la exportación de crudo sin elaboración y se incentivó la exploración. La definición de los precios respondía a lineamientos generales, como puede observarse en el caso del gas, cuyos valores en este período estuvieron vinculados a las necesidades del proceso de industrialización.

**Mapa N° 1:**

Cuencas sedimentarias de Argentina



**Fuente:** Secretaría de Energía de la Nación.

También la reducción de las tarifas residenciales y la consecuente expansión del uso del gas natural estuvieron relacionadas con la ampliación del horizonte de reservas gasíferas tras la apertura de Loma de la Lata, en la cuenca Neuquina, en 1977.

Al asumir Carlos Menem la presidencia de la Nación en 1989, se instrumentó el cuerpo normativo que configuró la desregulación del sector energético, enmarcado en un profundo programa neoliberal. En particular, los decretos 1055/89, 1212/89 y 1589/89 explícitamente reflejaban la decisión de alejar al Estado de las decisiones inherentes a la actividad, a la vez que se concedió la libre disponibilidad de los volúmenes extraídos a las empresas concesionarias, admitiendo su comercialización tanto en el mercado interno como en el externo sin restricciones, con la posibilidad de disponer hasta el 70% de las divisas obtenidas en el comercio internacional. Paralelamente, se desreguló la instalación de refinerías y bocas de expendio, se liberaron los precios de todos los productos y se redujo el rol del Estado a tareas de fiscalización y control. En este contexto, se licitaron las áreas operadas por YPF, argumentando baja efectividad: las marginales por un plazo de 20 años y las centrales por 25 años, con la opción en ambos casos de prorrogar por 10 años más, que quedaron en manos de empresas concesionarias.

El proceso de privatización de YPF comenzó con su reestructuración en Sociedad Anónima mixta, a partir del Decreto 2778/90, ratificado por la Ley 24.145 de Federalización de Hidrocarburos, sancionada en 1992. Durante la presidencia de José Estensoro (1990-1995), designado por el Poder Ejecutivo, se vendieron refinerías, equipos, otros activos considerados "no estratégicos" y

se redujo drásticamente la plantilla de personal, ocasionando delicadas situaciones sociales en las regiones en las que la empresa tenía gran influencia. A través de diversas modalidades como retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y despidos propiamente dichos, entre 1989 y 1994 se produjo la desvinculación de 31.207 trabajadores (de 37.046 a 5.839). En la provincia de Neuquén, la denominada "comarca petrolera" conformada por las localidades de Cutral C6 y Plaza Huincul fue especialmente afectada: de acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 1996, entre estas dos ciudades había 7.900 desocupados (el 35,7% de la Población Económicamente Activa) y 23.500 personas vivían debajo de la línea de pobreza<sup>7</sup>.

A lo largo de la década de 1990 el Estado se fue deshaciendo de las acciones hasta que en 1999 el grupo español Repsol adquirió el 98,23% del capital social, lo que le valió la posibilidad de asumir el control total de la compañía. Con la venta de Gas del Estado que había tenido lugar en 1992, la explotación de HC, recursos estratégicos para el país, pasó a regirse por la lógica de maximización de ganancias propia de inversores privados.

A partir de 2003, durante las respectivas presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (continúa actualmente en funciones desde 2007) se pusieron en práctica disposiciones que incidieron en el funcionamiento del sector, aunque no pro-

---

7 En los primeros años luego de la privatización, muchos de los "ex ypefeanos" se convirtieron en cuentapropistas incursionando en diversos rubros; al poco tiempo las experiencias fueron fracasando y las verdaderas consecuencias salieron a la luz; las recordadas "puebladas" de 1996-1997 fueron el reflejo de la decisión oficial de desprenderse de la empresa estatal.

dujeron modificaciones de fondo. Entre ellas, se destacan las retenciones a las exportaciones, cuyo actual sistema de cálculo fue establecido por la Resolución 394 de 2007; además del fin recaudatorio, el espíritu del gravamen es la separación del precio interno del internacional y la posibilidad de captación de una mayor porción de la renta por parte del Estado Nacional.

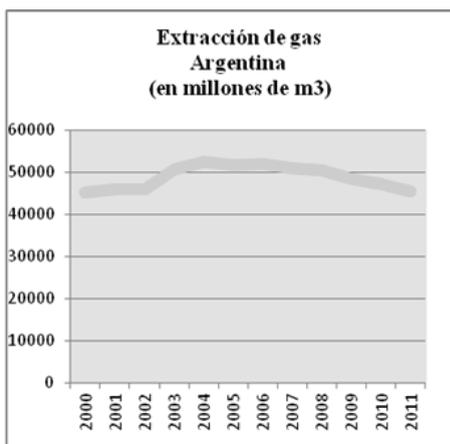
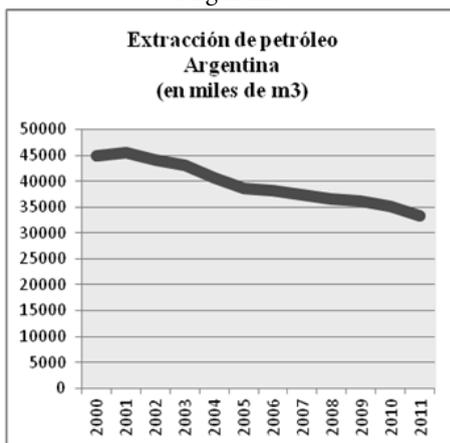
En 2006 se sancionó la Ley 26.197, denominada “Ley Corta” porque sólo reformó el artículo 1° de la Ley madre del sector, la 17.319/67, a fin de reglamentar la provincialización de los recursos del subsuelo dispuesta por la reforma constitucional de 1994. Otorgó a las provincias la potestad para actuar independientemente del poder central y de otros estados provinciales, circunstancia que fue determinante en la negociación de las prórrogas de los contratos de concesiones, al prevalecer los ahogos fiscales u otros condicionamientos. Entre ellas, la extensión en 2007 de la concesión de Cerro Dragón a Pan American, en la Cuenca del Golfo San Jorge, que es el yacimiento más importante del país en términos de petróleo. En la Cuenca Neuquina, durante 2008 y 2009 también se prorrogaron los contratos a las operadoras en el marco de la Ley provincial 2615, que fue aprobada para el caso de YPF y luego se aplicó al resto de los acuerdos. Las concesiones fueron renovadas con gran anticipación, teniendo en cuenta que venían en 2016 – 2017.

La creación de Enarsa (Empresa de Energía Argentina S.A.) en 2004, bajo la figura de sociedad anónima con participación mayoritaria del Estado Nacional no logró los objetivos anunciados originalmente, como tampoco el accionar de organismos provinciales significaron un mejor posicionamiento estatal. El ingreso a la compañía del Grupo Petersen a partir de 2007 no cumplió con las expectativas del Poder Ejecutivo Nacional, que propició las negociaciones.

En definitiva, el abanico de instrumentos implementados en esta etapa no generó un verdadero cambio de rumbo en materia energética. El resultado fue la sobre-explotación de los yacimientos, declinación de la extracción, disminución de las inversiones en exploración y pérdida de reservas, como se observa en los gráficos siguientes:

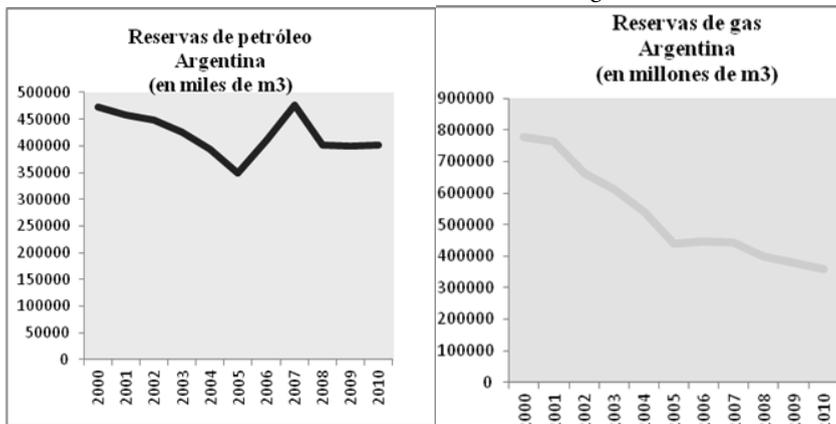
**Gráfico 2.**

Evolución de la extracción de HC en Argentina



Fuente: Secretaría de Energía de Nación.

**Gráfico 3.**  
Evolución de las reservas de HC en Argentina



Fuente: Secretaría de Energía de Nación.

La creciente demanda de una economía con altos índices de crecimiento<sup>8</sup> desembocó

8 Luego de la crisis del denominado modelo de "convertibilidad" en el año 2001, con la fuerte devaluación y declaración del "default" de la deuda pública, se da un período de fuerte crecimiento del Producto Bruto de Argentina. El período 2003-2010 se caracteriza por tasas de crecimiento en torno al 9% anual, salvo en el año 2009 debido a las consecuencias de la crisis internacional (López - Sevilla, 2010).

en la necesidad de importación de combustibles, que en 2011 alcanzó un valor superior a los 9.300 millones de dólares, provocando una inédita situación de déficit en el saldo comercial de tales bienes. Esta circunstancia derivó en la decisión de expropiar el 51% de las acciones de YPF, que pasaron a ser compartidas por el Estado Nacional y las provincias productoras, nucleadas en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), a partir de la sanción de la Ley 26.741 en 2012.

**Gráfico 4.**  
Evolución de la importación de energía en Argentina

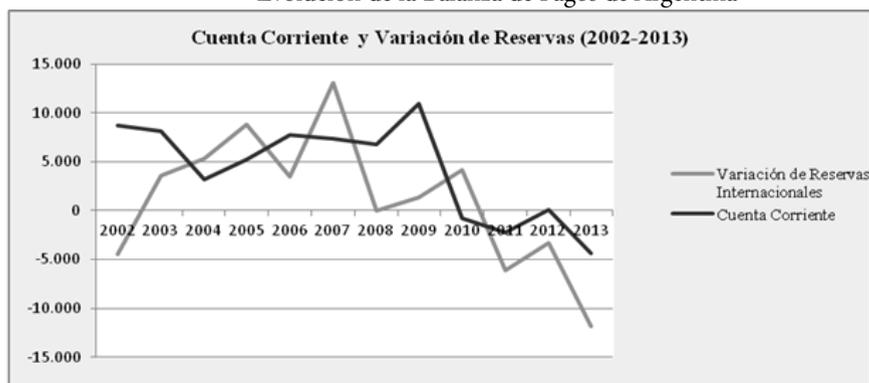


Fuente: INDEC.

En la actualidad, a dos años de la expropiación, el déficit energético se mantiene. En 2012 y 2013, las compras de energía al exte-

rior ascendieron a 9.267 y 11.415 millones de dólares, respectivamente, con el consecuente impacto en la Balanza de Pagos del país.

**Gráfico 5.**  
Evolución de la Balanza de Pagos de Argentina



Fuente: INDEC.

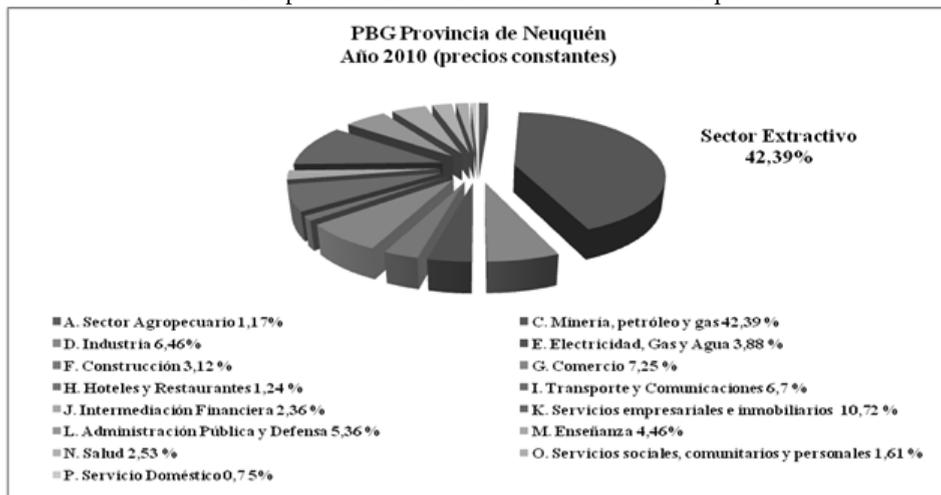
### 2.1. Impactos en Neuquén

La provincia de Neuquén forma parte de la Cuenca Neuquina, una de las más importantes del país desde el punto de vista de su actividad hidrocarburífera. La integran además, parte de las provincias de La Pampa, Río Negro y Mendoza. Es la primera en cuanto a generación de gas y segunda en cuanto al petróleo, luego de la Cuenca del Golfo de San Jorge, emplazada en Chubut y Santa Cruz.

Si bien en 1918 se descubrió petróleo en el actual territorio neuquino, la actividad en

la provincia cobró intensidad con la apertura del yacimiento Puesto Hernández en 1967 y con el descubrimiento de Loma La Lata en 1977. A partir de entonces, se fue delineando el perfil económico en torno a las actividades relacionadas con la explotación de HC, hasta alcanzar una estrecha vinculación: como se observa en el gráfico, de acuerdo a los últimos datos oficiales disponibles sobre la composición del Producto Bruto Geográfico, la participación del sector extractivo alcanza el 42,39%:

**Gráfico 6.**  
Composición del PBG de la Provincia de Neuquén



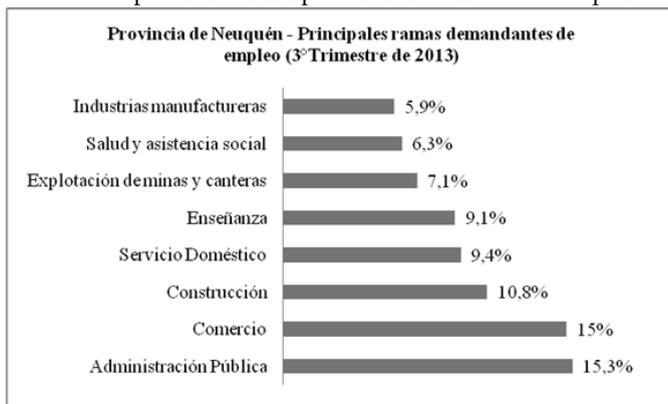
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DPEyC.

En la Cuenca Neuquina, al igual que en el resto del país, las actividades en el sector extractivo se desarrollan bajo la modalidad de enclave, que implica que los vínculos económicos con otros sectores son mínimos, la demanda de empleo es escasa y los beneficios son altos, aunque fluyen fuera de la región, de acuerdo a la lógica de las concesionarias multinacionales.

El siguiente cuadro refleja un relevamiento de la Dirección Provincial de Estadística y Censos que describe la estructura de empleo de la provincia. Puede observarse que el sector de Minas y Canteras –que incluye

básicamente a la Explotación de Hidrocarburos- ocupa el sexto lugar de la lista, con el 7,1% de los trabajadores de Neuquén. La principal fuente de empleo es la Administración Pública con el 15,3%, porcentaje que se acrecienta si se adicionan los empleos generados por los respectivos servicios públicos de salud y educación, reflejados por separado en este estudio. Puede percibirse la relevancia del empleo público en estos guarismos y la escasa relevancia de la actividad extractiva (7,1%), en relación a su participación en el PBG (42,39%).

**Gráfico 7.**  
Composición del Empleo en la Provincia de Neuquén



**Fuente:** Dirección Provincial de Estadística y Censos – Provincia de Neuquén.

La necesidad de dar respuestas en un mercado laboral con insuficiente demanda y las recomposiciones del poder adquisitivo en etapas inflacionarias impulsan persistentemente la masa salarial, que paulatinamente se ha convertido en el principal componente del Gasto del Estado Neuquino.

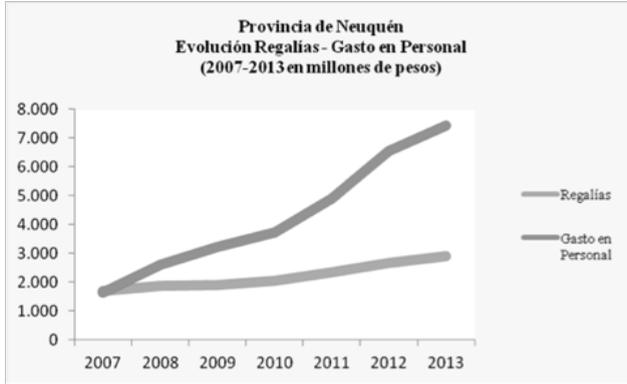
Los ingresos presupuestarios con los que el Estado Provincial cuenta para hacer frente a sus compromisos se desagregan en Impuestos Nacionales que percibe a través de la Coparticipación Federal, Impuestos Provinciales, Regalías y otras fuentes agrupadas en la categoría Otros Ingresos. Las Regalías constituyen la contraprestación obtenida por la explotación del petróleo y el gas y representan el 12% del valor de los HC extraídos (sólo en el caso de las áreas

renegociadas en la última ronda de tratativas, la provincia recibe un 3% extra en concepto de “canon extraordinario de producción”).

La declinación de la extracción afectó al conjunto de Cuencas hidrocarburíferas de Argentina y de manera especial a la Cuenca Neuquina, con YPF -controlada por Repsol hasta 2012- como principal operadora. Las regalías en Neuquén pasaron de representar el 46% de los ingresos corrientes en 2007 a menos del 25% en la actualidad, circunstancia que impactó en las finanzas públicas ocasionando serias dificultades para cumplir con los compromisos del Estado y confluyó en la profundización del endeudamiento, que a esta altura se ha convertido en otra de las variables inherentes al modelo.

**Gráfico 8.**

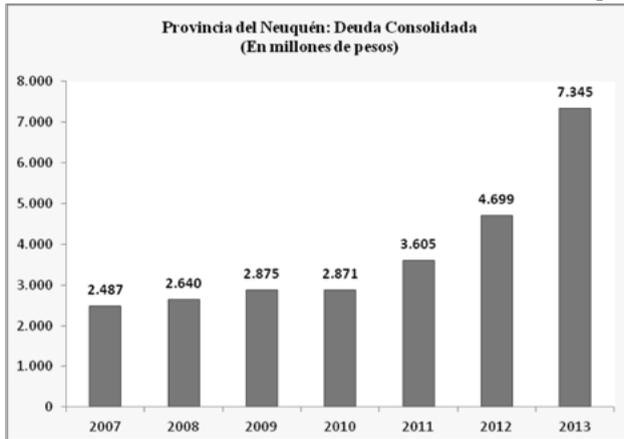
Evolución de las Regalías y del Gasto en Personal en la Provincia de Neuquén



**Fuente:** Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Economía y Obras Públicas de Neuquén.

**Gráfico 9.**

Evolución del Endeudamiento en la Provincia de Neuquén



**Fuente:** Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Economía y Obras Públicas de Neuquén.

## 2.2. Perspectivas

La dirigencia política de Neuquén ha reconocido la necesidad de instrumentar un proceso de reconversión y ha anunciado proyectos de diversificación productiva, aunque en general en etapas pre-electorales o en períodos de bajos precios del petróleo. Algunos ejemplos

son "Estrategias para el Desarrollo" (1991), "Neuquén 2020" (1996), el Plan Productivo Provincial (2009-2018). También se han creado instituciones que enunciaban el objetivo de la diversificación productiva, como el IADEP (Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo), el Cepyme (Centro de Promo-

ción y Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa) o el propio Banco Provincia del Neuquén. Ninguna de estas propuestas ha logrado el objetivo enunciado, teniendo en cuenta la actual composición del PBG neuquino y la estrategia del gobierno, ejercido por el Movimiento Popular Neuquino desde hace más de 50 años, apunta a aumentar los ingresos por regalías, a partir de la explotación de los denominados HCNC, entrampados en el interior de las formaciones geológicas Vaca muerta y Los Molles, en la Cuenca Neuquina. No se trata de recursos nuevos; la existencia de los HCNC es ampliamente conocida aunque su extracción era inaccesible hasta que el avance tecnológico hizo posible la combinación de los métodos de fractura hidráulica y perforación horizontal.

La posible analogía con la experiencia relativa a los HCNC en Estados Unidos, que le ha permitido a ese país proyectar el autoabastecimiento, intensificó la actividad en la Cuenca Neuquina. La factibilidad de la explotación se encuentra aún en experimentación y genera expectativas en las operadoras. Uno de los proyectos más difundidos es el que involucra a la empresa Chevron, debido a los reparos planteados en relación a sus antecedentes en materia de impacto ambiental, por los que inclusive recibió una condena de la Corte Nacional de Justicia de Ecuador.

### 2.3. El acuerdo con Chevron

En la madrugada del 29 de agosto de 2013 la Legislatura Neuquina aprobó la Ley 2867 que ratificó el acuerdo que el Poder Ejecutivo Provincial firmó un mes antes con YPF, en relación al proyecto piloto por 1.500 millones de dólares que la compañía nacional emprendió en asociación con Chevron (260 millones y 1.240, respectivamente).

Acuerdo entre la Provincia de Neuquén e YPF:

1. Escindir de la concesión Loma La Lata – Sierra Barrosa, de titularidad de YPF y prorrogada en el año 2000 hasta noviembre de 2027, una superficie de 2.327,5 km<sup>2</sup>, denominada en adelante Loma la Lata Norte.

2. Incorporar la superficie escindida a la superficie de la concesión Loma Campana, también de titularidad de YPF y con vencimiento en noviembre de 2026, conformando una superficie total de 395 km<sup>2</sup>.

3. Prorrogar la concesión de Loma Campana por el término de 22 años a partir de su vencimiento, es decir hasta noviembre de 2048.

Compromisos de YPF:

1. Pago de 20 millones de dólares dentro de los 15 días de la ratificación legislativa del acuerdo.

2. Aporte de 45 millones de dólares en tres cuotas, en concepto de Responsabilidad Social Empresaria.

3. Pago de una suma equivalente al 5% sobre las utilidades después de impuestos resultantes del proyecto de inversión, a partir de diciembre de 2027.

4. Reducción al 50% el subsidio aplicable al precio del gas para la planta de Metanol, según los términos del Acta Compromiso suscripta por YPF y la Provincia en 1998.

5. Inversión mínima de 1.000 millones de dólares en el término de 18 meses a partir de julio de 2013, so pena de revocación del acuerdo.

6. Priorizar la contratación de mano de obra, proveedores y servicios radicados en la Provincia.

7. Utilización racional y eficiente de agua y áridos de acuerdo a normativa vigente.

8. Fiscalización a cargo de la Autoridad de Aplicación.

Las condiciones para la Provincia:

1. No aplicación de Renta Extraordinaria, Canon extraordinario de producción ni nuevos tributos. Mantenimiento de las Regalías en el 12%.

2. Mantenimiento de un porcentaje no superior al 3% en el Impuesto a los Ingresos Brutos en el área de concesión.

3. Exención del impuesto de sellos a todos los instrumentos que se firmen con posterioridad al Acta Acuerdo, que sí se encuentra sujeta al mencionado impuesto de sellos (base imponible: 1.240 millones de dólares).

Acuerdo entre YPF y Chevron:

Los detalles del acuerdo entre YPF y Chevron no fueron puestos a disposición pública, aunque se desprende que responden a los lineamientos del Decreto 929/13 sancionado por el Poder Ejecutivo Nacional en julio de 2013, con el objeto de atraer inversiones para el sector. Se trata de estímulos no incluidos en la normativa vigente a proyectos no inferiores a los 1.000 millones de dólares:

- Luego del quinto año de iniciado el proyecto, derecho a comercializar en el mercado externo el 20% del volumen extraído con una alícuota del 0% de retenciones, o de comercializarlo al mismo precio en el mercado interno si no se hubiese alcanzado el autoabastecimiento en el país.

- Libre disponibilidad del 100% de las divisas provenientes de la exportación.

Horas antes de la votación en la Legislatura, afuera del recinto la Policía reprimió a un grupo de manifestantes anti *fracking* que se proponía impedir que se llevara a cabo la sesión. El principal argumento de quienes votaron afirmativamente -25 diputados de un total de 35- fue la urgencia por sustituir las importaciones de energía por gas y petróleo extraídos en el país; 2 legisladores se opusieron y hubo 8 ausentes, 7 de los cuales se retiraron

luego de que la mayoría se negara a suspender las deliberaciones a raíz de la represión policial.

### 3. Flujos biofísicos principales

En esta sección se estudian los flujos de energía y de agua, ya que son los que por su magnitud e importancia estratégica resultan claves para analizar la extracción de HCNC incorporando el punto de vista biofísico. Conocer estos flujos es fundamental para comprender el retorno energético del *fracking* en la cuenca neuquina. A su vez, las características del sistema estudiado hacen necesario integrar los análisis: con el *fracking* el agua se utiliza para extraer energía y, como consecuencia de esa actividad, se requiere energía para tratar, transportar y ubicar en disposición final el agua correspondiente a los fluidos de retorno. En el primer apartado se presentan referencias sobre el concepto de retorno energético, ya que enmarca el estudio de los flujos energéticos y permite analizar desde una perspectiva biofísica la estrategia de autoabastecimiento energético.

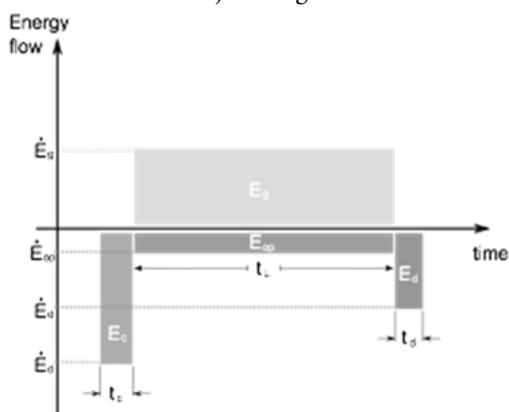
#### 3.1. Flujo de energía y retorno energético

Sea que se extraigan HC no convencionales o "tradicionales", habrá que emplear energía durante el proceso. Tanto el petróleo como el gas natural, se obtienen luego de la construcción de un conjunto de infraestructuras y operación de equipos que facilitan o permiten el proceso. Esas instalaciones, equipos e insumos implican un costo energético, que en la Fig. 2 se representa como Ec. A su vez, durante la operación del sistema extractivo, aunque comienza a fluir energía (Eg), se continúan empleando recursos energéticos adicionales (Eop). Sólo una parte de la energía extraída se utiliza *in situ* (por ejemplo, para comprimir el gas antes de transportarlo), la mayor cantidad de ella es distribuida y procesada (Ed).

La idea generalmente aceptada de que la eficiencia y la rentabilidad es una relación entre "salidas" ("output") y "entradas" ("input") también puede aplicarse a procesos de extracción energética. Para analizar esa relación considerando la "ganancia" neta de energía, se han desarrollado un conjunto de índices (Murphy, Hall, 2010). Entre ellos, uno de los más difun-

didados es la Tasa de Retorno Energético (TRE) o EROI (por la sigla en inglés de "Energy Return on Energy Investment"). El EROI se define como el cociente entre la cantidad de energía obtenida en un determinado proceso de extracción, o "producción" de energía, y la cantidad de energía empleada para ello (Murphy, Hall, 2010; Murphy et. al., 2011).

**Figura 2.**  
Flujos energéticos



**Fuente:** Murphy *et al* 2011.  $E_c$  (energía empleada en construcción de infraestructuras para la extracción),  $E_{op}$  (energía asociada con la operación de los equipos tanto de extracción como de procesamiento),  $E_d$  (energía de distribución),  $E_g$  (energía "producida"); para simplificar el esquema, se suponen flujos constantes.

Un aspecto a considerar en relación con las estimaciones de rendimiento energético es que el EROI (o la TRE) son índices que agregan información, en referencia a un determinado sistema energético. Para cada sistema energético, independientemente de que la producción corresponda a uno o más tipos de energía, se emplea una combinación de cantidades y calidades de energía que para sumarse deben expresarse en una unidad común (Cleveland, 2005). Adicionalmente, para ajustar las dife-

rencias de calidad<sup>9</sup> en la energía, se propone emplear la exergía (para integrar las diferencias en la capacidad de realizar trabajo) y/o derivar la intensidad energética en función de datos monetarios cuando otra información no estuviera disponible (Murphy *et al*, 2011).

9 La cuestión sobre las diferencias de calidad (entre fuentes primarias, vectores energéticos y uso final de la energía), en relación con las posibilidades de agregación de información reviste una complejidad (Giampietro, Sorman, 2012) que excede el presente trabajo pero que corresponde atender luego de este trabajo preliminar.

Para poder analizar los flujos de energía asociados con la extracción de HCNC en Neuquén, el paso previo es definir claramente cuál es el sistema a estudiar y en qué horizonte temporal será evaluado. En relación con la definición del sistema, un primer paso es identificar los componentes de la cadena energética. La obtención de HC incluye varios pasos que integran los procesos de *upstream* (trabajos de prospección y extracción) y *downstream* (integra actividades de transporte, elaboración, distribución y comercialización) (Giuliani, 2013). Por una parte, se contabilizan los flujos de energía (directos e indirectos) utilizados en cada paso. Por otra, se estima la cantidad de energía obtenida en el horizonte temporal de producción. Ambas cuestiones implican incertidumbres y déficit de información que aquí se considera en forma preliminar y que corresponde profundizar posteriormente.

Para estimar la cantidad de energía empleada cabe considerar dos tipos de flujos, según se trate de energía utilizada directamente en las actividades extractivas, de transporte, transformación, etc. o se trate de la energía empleada para producir insumos, equipos, etc. Para el primer caso y en relación con el *upstream*, se contabilizaría el "consumo" directo derivado de la construcción de la plataforma y operación de los equipos de excavación vertical y perforación horizontal, la energía empleada para trasladar cada uno de los componentes de la estructura, máquinas, operarios e insumos a utilizar, la utilizada para tratar los fluidos de retorno u otros desechos, etc.

Por otra parte, cabría contabilizar la cantidad de energía indirecta asociada con las actividades de extracción. En este caso podría incluirse: la energía del trabajo humano, la energía utilizada para fabricar cada una de las máquinas necesarias para construir y hacer

funcionar la plataforma. En un nivel previo, se contabilizarían: los alimentos consumidos por los operarios, la energía usada para producir cada una de las piezas integradas en los equipos e incluso la que correspondiera a la extracción y transformación de los materiales necesarios para ello. Claro está que en cada caso corresponde ponderar en función de la vida útil y actividad total de la maquinaria (los equipos de perforación se trasladan de pozo en pozo).

Consideremos los procesos *upstream* para un pozo no convencional en Loma La Lata<sup>10</sup> (Neuquén). En ese caso la perforación completa tomaría entre 30 y 45 días, ya que la roca generadora puede alcanzar unos 520 metros de espesor (Chiappussi, 2013). Luego de esa etapa se desarrollan las siguientes actividades: i) instalación de los revestimientos (entubado o *casing*), cementación y válvula de cierre, ii) "punzado" (cañón con cargas y luego con cuñas-tapón, equipo para descenso y ascenso de ambos, cinco veces), iii) traslado y disposición de unas 40 piletas de unos 80 m<sup>3</sup> de capacidad, iv) captación, traslado y disposición de agua, v) traslado de aditivos químicos y arenas (unos 750 m<sup>3</sup>, alrededor de 50 camiones <sup>11</sup>), vi) dos tambores para mezcla de aditivos, vii) diez equipos de bombeo trabajando simultá-

---

10 El desarrollo del área de Loma La Lata norte-Loma Campana (formación Vaca Muerta, Neuquén), lleva perforados más de 100 pozos y prevé alcanzar 200 en unos 20 km<sup>2</sup>. Esto completaría una fase inicial con vistas a perforar un área mayor de 395 km<sup>2</sup> con unos 1500-2500 pozos. YPF tiene un área asignada en esa formación de 12.075 km<sup>2</sup>; si se perforara con la intensidad del área piloto, ello supondría más de 45.000 pozos. Cifra de similar orden de magnitud que la que se perfora actualmente en EEUU.

11 Suplemento "Energía", Diario *Río Negro*, 16/11/2013.

neamente, cada línea bombeando unos 20 barriles por minuto (Chiappussi, 2013) durante unas tres a cinco horas (Ramos, 2012). Los pasos ii a vii, que corresponden a específicamente a la fractura, por lo tanto podrían repetirse al cabo de unos cinco años (Chiappussi, 2013).

Según el Decreto 1483/12, la cantidad de agua a utilizar para el *fracking* será de quince mil metros cúbicos. La utilización de agua subterránea apta para uso doméstico o irrigación, se prohíbe mediante el Decreto mencionado. En función de ello, la energía directa que se asocia con este insumo corresponde con el combustible empleado para captar el agua desde cursos superficiales y trasladarla hasta el sitio de utilización.

Como primer esbozo del flujo de energía invertida (Ec y Eop parciales) para el caso de Vaca Muerta, consideremos ¿cuánto gasoil se requeriría para extraer gas natural no convencional? Según una investigación reciente, la cantidad de combustible diesel empleada en la perforación de pozos de *shale gas* se aproximaría a los 2046 litros/día (Sell, Murphy, Hall, 2011). Si se tiene en cuenta que la cantidad de días empleados en esa etapa en Loma de La Lata es de unos 30 a 45 días (Chiappussi, 2013), el consumo de gasoil durante esa fase podría alcanzar entre 61.380 y 92.070 litros sólo para la perforación de cada pozo. Si la incidencia del transporte de equipos fuera similar la registrada para Marcellus (Aucott, Melillo, 2013), supondría unos 26.786 litros de gasoil adicionales por cada pozo.

A ello se sumaría la cantidad de gasoil necesaria para transportar los 15.000 metros cúbicos de agua a través de 50 km, empleando camiones cisterna de 40 toneladas<sup>12</sup>. Considerando 375 viajes y un consumo de

combustible de 32 litros por cada 100 km (Marchese, Golato, 2011), se agregarían unos 6000 litros de gasoil para el traslado de agua. A esas estimaciones, se agregaría el combustible que requerido para trasladar unas 750 toneladas de arena y aditivos de fractura mediante unos 50 camiones desde el puerto de Buenos Aires<sup>13</sup>. Lo mismo cabría hacer para las piletas, cañones de punzado y otros equipos que actualmente se importan<sup>14</sup>. En principio el transporte terrestre parecería ser el que incide en mayor medida, cabe verificar si ello es así dado que la actividad involucraría también el traslado de miles de toneladas de materiales desde sitios distantes a varias decenas de miles de kilómetros.

### 3.2. Agua

Para la extracción de petróleo no convencional en EEUU se utilizan, sólo en forma directa, entre uno y tres barriles de agua por cada barril de HC (Cleveland, O'Connor, 2011). En el Cuadro 1, además de presentar algunas características de los reservorios NC actualmente en explotación, se indican las cantidades de agua de fractura empleadas en cada caso. Para la extracción de HCNC en Neuquén, el Decreto 1483/12 prevé la

13 Actualmente, la arena utilizada proviene de Brasil, China y EEUU; no sólo es un insumo clave sino que representaría un 30% de los costos monetarios de la hidrofractura ([http://www.rionegro.com.ar/diario/en-busca-de-arena-consejo-nacional-2010117-10948-notas\\_energia.aspx](http://www.rionegro.com.ar/diario/en-busca-de-arena-consejo-nacional-2010117-10948-notas_energia.aspx)). Sólo el trayecto desde Buenos Aires hasta Añelo implica una distancia en ruta de 1200 km<sup>2</sup>. Si se considerara la incidencia del transporte transatlántico, la cifra sería aún mayor.

14 <http://www.neuquen.com.ar/energia/13840-el-sector-petrolero-podria-sustituir-importaciones-por-us-475-millones.html>

12 *Idem* anterior.

utilización de 15.000 m<sup>3</sup> por pozo fracturado. Ese volumen llama la atención por su precisión y por el límite que implica, ya que en experiencias previas, como la del pozo 570 de Loma de la Lata se habrían empleado 20.000 m<sup>3</sup> en una multifractura. En una publicación reciente se indica que es previsible que los pozos de Vaca Muerta se fracturen una segunda vez al cabo de cinco años de producción (Chiappussi, 2013). En ese caso se utilizarían 30 millones de litros de agua, el doble de lo previsto en el Decreto pero la misma cantidad que ha usado Apache en el ACO.xp-2001h a 20 km de Zapala (Neuquén) (Scandizzo, 2013).

En una investigación reciente (Scatizza *et al*, 2013), se indica que la cantidad mencionada en el Decreto incluiría requerimientos para perforación y fracturación pero no se justifica la afirmación. En base a ello, la fractura de unos 1500 pozos por año (escenario AEA1, ver descripción y justificación en la sección siguiente), implicaría el uso directo de unos 22.500.000 m<sup>3</sup>/año (22,5 hm<sup>3</sup> anuales) y un requerimiento de 0,71 m<sup>3</sup>/s. En el Cuadro 2, se presentan las estimaciones correspondientes a dos escenarios de extracción y se comparan con los caudales de los ríos Limay, Neuquén y Colorado en función de la información presentada por Scatizza *et al* (2013).

### Cuadro 1.

Características de diferentes reservorios de HCNC (los tres primeros localizados en EEUU) y agua utilizada en cada caso

	Barnett	Marcellus	Haynesville	Vaca Muerta
Superficie (Km <sup>2</sup> )	13.000	250.000	23.000	30.000
Profundidad (Km)	2,0-2,6	1,2-2,6	3,2-4,2	2,0-3,5
Porosidad (%)	4,0-5,0	10,0-11,0	8,0-9,0	4,0-12,0
Espesor (m)	60-90	30-120	60-90	30-550
Agua para fracturación (m <sup>3</sup> )	10.456	17.275	12.275	¿15.000?

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por Askenazi (2013) y EPA (2011).

### Cuadro 2.

Caudales versus requerimiento hídrico directo para posibles escenarios de autoabastecimiento energético.

	Limay	Neuquén	Colorado
Módulo anual (m <sup>3</sup> /s)	650	280	140
Volumen anual (hm <sup>3</sup> )	20.498	8.830	4.415
Volumen diario (hm <sup>3</sup> )	56,1	24,1	12
% respecto a una requerimiento del AEA1	0,11	0,26	0,51
% respecto a una requerimiento del AEA2	0,49	1,14	2,29

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por (Scatizza, 2013).

Es importante mencionar que las estimaciones de los requerimientos hídricos en función de caudales medios pueden considerarse en sólo en términos muy preliminares, ya que se trata de aguas superficiales con importante variabilidad estacional, tanto en términos de oferta como de demanda. Ello se evidencia, por ejemplo, para el río Neuquén y los caudales medidos en Paso de Indios (localidad cercana a los pozos no convencionales). En ese caso la media anual, de 314 m<sup>3</sup>/s alcanza una desviación típica de 296 m<sup>3</sup>/s, para la serie 1969-2006 (Giovanardi, 2010). En función de ello, extracciones de agua que representan muy bajos porcentajes en el total anual podrían constituir proporciones significativas cuando el río alcanza caudales mínimos y se adicionan a otros usos.

Para contabilizar los flujos hídricos indirectos, podrían emplearse los indicadores de Agua Virtual (AV) y Huella Hídrica (HH). El concepto de AV (Allan, 1998) estima la cantidad de agua contenida en cualquier producto o servicio, incluyendo aquella utilizada en producirlo. La metodología de cuantificación para el AV fue desarrollada por Hoekstra (2003) y suele asimilarse con la de HH (aunque ésta última se supone integra el requerimiento hídrico de transporte de bienes). El presente trabajo excede contabilizar el AV o la HH de la extracción de HCNC pero es de interés mencionar que en investigaciones posteriores ello podría estimarse en función del conocimiento de las cantidades de agua requeridas tanto en *upstream* (para la construcción de todos los equipos e infraestructuras utilizadas en la perforación, fractura, disposición, tratamiento, inyección, reutilización, etc.) como en *downstream* (materiales y equipos de acondicionamiento/transporte, disposición, etc.).

Adicionalmente, el conocimiento de la tasa de retorno energético de la extracción no

convencional también permitiría considerar la cantidad de agua tanto en relación con la energía obtenida como considerando los volúmenes necesarios para extraer la energía empleada para ello. Tales estimaciones no se tienen en cuenta actualmente, considerando los eventuales bajos EROI asociados con los HCNC ello supondría requerimientos hídricos muy superiores a los que se están difundiéndose. En función de lo anterior, para un EROI de 2:1, los flujos hídricos directos se incrementarían un 50%. En ese caso, también es posible que ocurran “trasvases virtuales” entre cuencas eventualmente distantes.

En Neuquén, el agua se considera “un insumo barato” para las petroleras, ya que éstas pagarían un peso por cada 1000 litros utilizados<sup>15</sup>. Para los 15.000 m<sup>3</sup> de agua, utilizados en cada pozo, se pagarían unos 15000 pesos argentinos. Actualmente, la captación de agua estaría localizada a unos 50-60 km de la zona dónde se está perforando. Sólo considerando el costo de los 6.000 litros de gasoil necesarios para trasladar el agua en camiones se gastarían alrededor de 60.000 pesos, cifra cuatro veces superior a la eventualmente pagada por el agua utilizada.

Si el precio del agua en Neuquén se mantiene en el nivel mencionado, difícilmente se reutilicen volúmenes significativos de ese insumo. La experiencia en EEU muestra que recién comienza a reciclarse agua cuando su costo incide en unos 2 u\$ por cada barril de petróleo extraído. Con precios menores que el citado, parece más rentable inyectar el fluido de retorno en pozos sumidero (tal como se prevé en el Decreto 1483/12). Este aspecto también incidirá en la inversión energética correspondiente a la extracción ya que la

---

15 [http://www.rionegro.com.ar/diario/un-insumo-barato-para-las-petroleras-1399200-10948-notas\\_energia.aspx](http://www.rionegro.com.ar/diario/un-insumo-barato-para-las-petroleras-1399200-10948-notas_energia.aspx)

cantidad de energía empleada varía en función de la alternativa seleccionada. Más allá de la opción elegida, la disposición del fluido de retorno puede involucrar traslados adicionales. Para el yacimiento de Marcellus, inicialmente alcanzó alrededor de 120 km y aún no baja de los 60 (Rahm *et al.*, 2013), operación de equipos de tratamiento e inyección, etc. Si en Vaca Muerta cantidad de energía empleada para tratamiento y disposición de fluidos de retorno fuera similar a determinada para Marcellus, ello supondría unos 82000 litros adicionales por cada pozo (Aucott, Melillo, 2013). Esta aproximación parece razonable en función de que se estima emplear volúmenes de agua similares. Sin embargo, podrá ajustarse cuando se conozcan los sitios de disposición final, el tipo de tratamiento de depuración empleado en Neuquén y se establezca evidencia acerca de si el límite de uso de agua que fija el Decreto 1483/12 se corresponde con la realidad o no.

#### 4. ¿Es el *fracking* en Neuquén la clave para el autoabastecimiento energético en Argentina?

La urgencia por aprobar el acuerdo con Chevron y expandir la extracción de HCNC en Argentina, se justificó en función de la importancia de sostener el crecimiento económico y al mismo tiempo, sustituir las importaciones de energía por petróleo y gas extraídos en el país. Sin embargo, dada la ausencia de análisis sobre el tema, aún está pendiente responder muchos interrogantes. En las líneas que siguen intentaremos aproximarnos a los siguientes: ¿cuál es la inversión energética necesaria para extraer los HCNC?, ¿cuánta energía se obtendría de los reservorios de la cuenca neuquina? y ¿cuáles son los requerimientos para el autoabastecimiento energético en Argentina? Aquí se abordan de forma preliminar los dos primeros interrogantes.

#### 4.1. Inversión energética en HCNC

Consideremos, en primer lugar, la inversión energética directa correspondiente a dos escenarios. Uno de ellos surge del análisis realizado por Di Sbroiavacca (2013) y propone que para alcanzar el autoabastecimiento energético en Argentina (AEA1), habría que perforar unos 1500 pozos no convencionales por año<sup>16</sup>. De esa manera se podría abastecer un consumo de gas natural que crecería desde casi 50 mil millones de metros cúbicos en 2012 hasta 126 mil millones de metros cúbicos en 2.050 (tasa de crecimiento anual de 2,4%, Di Sbroiavacca, 2013). Debido a que se dispone de información relacionada con pozos fracturados para obtener gas no convencional en Marcellus (un reservorio que guarda similitudes con Vaca Muerta, en términos de cantidad de agua usada y profundidad del recurso, ver Cuadro 1) y para simplificar el análisis se considera sólo ese tipo de extracción. A su vez la simplificación también podría justificarse teniendo en cuenta que en Argentina la cantidad de gas NC es mayor y que estos recursos se concentran en Neuquén y Vaca Muerta.

El otro escenario (AEA2), considera que para el año 2010 el consumo anual en EEUU era de alrededor de 650 mil millones de metros cúbicos de gas y que para obtener el 40% de esa cantidad (260 mil millones de m<sup>3</sup>) se perforaban unos 35.000 pozos por año (EPA, 2011). En función de ello, un consumo de gas como el que actualmente se verifica en Argentina podría obtenerse perforando unos 6.730 pozos no

---

16 Según Di Sbroiavacca (2013, 13), la perforación de 2500 pozos no convencionales, que se propone en el marco del acuerdo con Chevron, sólo permitiría mejorar la calidad de la información disponible pero no lograría disminuir el déficit acumulado ni siquiera con la perforación de 25.000 pozos de *shale oil* y *shale gas* entre los años 2013 y 2050.

convencionales (AEA2). En la Tabla 3 se estima el consumo correspondiente a cada escenario.

Los motivos para que los escenarios propuestos sean disimiles son numerosos. Tal como señala Di Sbroiavacca (2013), sólo se conoce cuánto hidrocarburo se puede extraer en el momento de abandonar un pozo. El escenario de AEA1 se corresponde con una estimación de tasas de recuperación y declive que combinan datos de pozos verticales y horizontales en Vaca Muerta y los cotejan con el desempeño de esos parámetros en otros pozos de EEUU. En cambio, para los AEA2 se asume que el desempeño

de la extracción no convencional en Neuquén sería similar al promedio norteamericano.

Para el primer caso se destaca que el número de pozos locales evaluados es mínimo en comparación con la población que se proyecta perforar. En cambio en relación con el segundo, cabe mencionar que las características de los pozos no son homogéneas ni coinciden en su totalidad con las formaciones de *shale* argentinas. A su vez se está utilizando el dato consumo y perforación anual pero para ajustar la estimación convendría evaluar el historial de perforación y las estadísticas de consumo acumulado.

### Cuadro 3.

Cantidad de combustible utilizado en la extracción de HCNC.

	Litros diesel/pozo	AEA1 (Litros diesel para 1500 pozos)	AEA2 (Litros diesel para 6730 pozos)
Perforación t30	61380	92070000	413087400
Perforación t45	92070	138105000	619631100
Perforación PM	234124	351186000	1575654520
Transporte equipos	26786	40179000	180269780
Transporte insumos	25200	37800000	169596000
Tratamiento de fluido de retorno TM	82000	123000000	551860000
Total t30 (ED1)	145064	293049000	976280720
Total t45 (ED2)	226056	339084000	1521356880
Total PM (ED3)	368110	552165000	2477380300

**Fuente:** elaboración propia. PM y TM corresponden a las cantidades de combustible usado y estimado para perforar y tratar el fluido de desecho en Marcellus (Aucott, Melillo, 2013). Los totales se calcularon para los dos períodos de perforación mencionados y para un gasto de combustible diario similar al empleado en Marcellus. ED significa energía directamente utilizada.

Actualmente, Argentina no se abastece de combustibles líquidos y las importaciones en ese rubro se realizan a precios internacionales, muy por encima de los precios locales. Por esos motivos, es importante integrar las estimaciones biofísicas en relación con los potenciales impactos en la balanza comercial energética que podría implicar un mayor requerimiento de combustible líquido.

En 2013, Argentina importó 2.427.092 m3 de gasóleos (común y súper), gastando en ello 1.987 millones de u\$ (Tablas dinámicas de la Secretaría de Energía). En relación con el año anterior esas cifras representaron un incremento del 80% en volumen y del 72% en el costo monetario (Di Dicco, 2014). Las alternativas de utilización de combustible que se estimaron para extracción de HCNC en Neuquén

podrían implicar aumentos de volúmenes de entre un 12% adicional hasta más que duplicar la cantidad que actualmente se importa.

La incertidumbre en la información disponible persiste también en relación con los cálculos de energía interna o relativa a usos indirectos. En este trabajo, se utiliza nuevamente la referencia de Marcellus (Aucott, Melillo, 2013), incorporando un factor de corrección de 1,45 en función de la diferencias de profundidad media (Cuadro 1), bajo el supuesto de una relación directa en el consumo de acero. La energía

estimada para contabilizar el acero, cemento y otros materiales empleados para tuberías y revestimientos se multiplicó por ese factor; para los demás rubros se utilizó el mismo dato. La magnitud del empleo de materiales en este rubro puede observarse para el caso de EEUU, dónde la extracción no convencional utilizó en sólo un año 16 millones de toneladas de acero<sup>17</sup>.

17 <http://www.inversorenergetico.com.ar/tenaris-ampliara-una-planta-de-rubos-para-atender-el-mercado-convencional/>

**Cuadro 4.**  
Inversión energética.

	Marcellus (GJ)	Vaca Muerta
Acero para casing*	3874	5617,3
Cemento para casing*	1070	1551,5
Acero en tuberías*	9637	13973,65
Obras de ingeniería in situ	907	907
Insumos para fluido de fractura	4416	4416
Tratamiento de fluido de retorno	2706	2706
Cierre del pozo	1177	1177
Electricidad in situ	3870	3870
ED1		4787,112
ED2		7459,848
ED3		12147,63
Total 1		39005,562
Total 2		41678,298
Total 3		58613,04

**Fuente:** Elaboración propia en base a Aucott, Melillo (2013). Los diferentes totales corresponden a la combinación de inversiones energéticas mencionadas en este cuadro y los totales según alternativas de perforación en el cuadro anterior.

#### 4.2. Retorno energético del *fracking* en Neuquén

En cuanto a la cantidad de petróleo y gas que podría obtenerse de Vaca Muerta, la información disponible también es escasa, incierta y poco consistente. Para la estimación de la recuperación energética correspondiente a cada pozo, se mencionan valores medios de 28.000 m<sup>3</sup> (pozo vertical), 62.000 m<sup>3</sup> y 17.800 m<sup>3</sup>

para pozos horizontales (Di Sbroiavacca, 2013). En relación con el gas NC en términos del yacimiento en su conjunto, los factores de recuperación podrían variar entre el 27 al 6,5%; sin embargo, no se dispone de estimaciones para la productividad esperada en cada pozo (Di Sbroiavacca, 2013).

El modelo de autoabastecimiento elaborado por Di Sbroiavacca (2013) utilizó como hipótesis que de cada pozo de *shale gas* se ex-

traerían unos 124 millones de m<sup>3</sup> (EUR o *estimated ultimate recovery*). En cambio, el USGS (2012) estima que se recuperan por cada pozo de gas NC, en promedio, unos 74 millones de m<sup>3</sup> (2,617 Bcf) en Haynesville, cerca de 33 millones de m<sup>3</sup> (1,158 Bcf) en Marcellus y unos 13 millones de m<sup>3</sup> (0,470 Bcf) en Fayetteville. Adicionalmente, corresponde reducir esas cifras en un 8,2%, debido a que esa proporción del gas natural obtenido en boca de pozo se emplea en comprimir y procesar el hidrocarburo (EIA, 2011). La conversión de gas natural en unidades de energía se realiza según 1,08 GJ/Mcf (EIA, 2008).

En función de lo anterior, si el desempeño de los pozos en Vaca Muerta fuera similar a los de Haynesville, con 58.613 GJ se obtendrían 2,60 millones de GJ. En ese caso el EROI para el *upstream* alcanzaría entre 44:1 y 67:1. En cambio, si resultara más adecuada la estimación de Marcellus, se obtendrían alrededor de 1,15 millones de GJ y el EROI variaría entre 20:1 y 30:1. Estas estimaciones son muy preliminares y la información disponible no permite mejorar los rangos de variabilidad. Es importante recordar que también deben tenerse en cuenta costos energéticos adicionales, según corresponda en el *downstream* y que en función de ello, la relación de retorno energético empeoraría.

## Conclusiones

La provincia de Neuquén forma parte de la Cuenca Neuquina, principal proveedora de gas del país y segunda en cuanto al petróleo. El descubrimiento de yacimientos hidrocarbúricos de importante envergadura fue delineando su estructura productiva, de manera que en la actualidad casi el 50% del Producto Bruto Geográfico responde al sector extractivo. El destino principal de los ingresos derivados de las regalías ha sido el rubro de Gastos

Corrientes y dentro de ellos el Gasto en Personal, situación que expone a la economía neuquina a un alto grado de fragilidad. De hecho, la declinación de la actividad por parte de las operadoras del sector hidrocarbúrico impactó en las finanzas públicas ocasionando serias dificultades para asumir los compromisos salariales, profundizando el endeudamiento.

La estrategia del gobierno provincial, ejercido históricamente por el Movimiento Popular Neuquino, se centra en incrementar las regalías a partir de la explotación de los hidrocarburos no convencionales de las formaciones geológicas Vaca muerta y Los Molles, actividad que también es promovida por el gobierno nacional con el objeto de reducir las importaciones de energía que complican la balanza de pagos del país. Un ejemplo de esta política es el acuerdo suscripto entre YPF y Chevron, enmarcado en un régimen de incentivos para la radicación de capitales externos en el sector.

Que la explotación de hidrocarburos contribuya al desarrollo del territorio depende de las políticas que se implementen en relación a la modalidad de explotación de los recursos y al destino de la renta que origina su extracción. El mantenimiento del denominado "modelo neuquino" consolida la concentración de la matriz productiva en torno al sector extractivo, con el consecuente impacto que hasta el momento se ha verificado desde el punto de vista ambiental y socioeconómico.

La extracción de HCNC además de constituir una actividad intensiva en capital (y no en trabajo), demanda importantes cantidades de energía, agua y materiales (entre los que destacan acero, cemento y arena). De expandirse según las perspectivas aquí analizadas, puede implicar transformaciones en la escala de la intervención territorial de una magnitud aún no prevista.

La expansión del *fracking* antes que resolver la dependencia de fuentes energéticas no renovables, la incrementa. De hecho, demanda el empleo de enormes cantidades de energía fósil (tanto directa como indirectamente) difícilmente sustituibles. A su vez, solucionar la problemática mencionada podría requerir que se realicen inversiones de energía fósil en alternativas más sostenibles. Si no fuera así, ¿qué sentido tendría alcanzar el autoabastecimiento energético en base a ampliar la dependencia de recursos no renovables?

El retorno energético estimado para el gas natural NC resulta comparable al de alternativas renovables, con la diferencia de que los riesgos de contaminación son menores y la sostenibilidad es mayor. Sin embargo, dado que los HC constituyen un recurso finito, su empleo en una alternativa implica que no estarán disponibles para otra. Existe suficiente consenso sobre la importancia que tendría una asignación adecuada de la energía fósil con vistas a una transición energética, de ahí la preocupación por la apuesta por los HCNC. El *fracking* comprende un despliegue de actividades que no podrían realizarse en base a energía renovable: el acero que demandan las tuberías, la inyección del fluido de fractura, la síntesis de productos químicos, el transporte de arena, los equipos de perforación, etc.

El hecho de que en este caso la energía esté al mismo tiempo, vinculada a los costos y a los ingresos de la actividad extractiva, puede indicar mecanismos de retroalimentación que convendría evaluar con más detenimiento. Actividades como depuración de aguas, remediación de contaminación y restricción de emisiones, resultan sujetas tanto a los límites ortodoxos en función de costos monetarios y rentabilidad, como a límites físicos en términos de energía neta disponible. Alrededor de la tercera parte de la inversión energética corresponde a accio-

nes que si bien podrían no ser indispensables para la extracción en sí, lo son en términos de evadir los impactos negativos de la actividad.

Para el caso de Argentina y los HCNC, corresponde profundizar el análisis incluyendo expresamente aquellos componentes de los flujos que aquí se omitieron y mejorando las estimaciones en función de información más ajustada al contexto. Aún así, nuestro trabajo muestra con claridad la importancia de abordar el *fracking* desde una perspectiva sistémica ya que la problemática que la aplicación tecnológica pretende solucionar no se circunscribe a una única dimensión. Quizás de forma más notoria que en otros ámbitos económicos, las cuestiones de soberanía energética permiten dar visibilidad a las interconexiones entre los flujos monetarios y sus equivalentes energéticos-materiales.

No es fácil determinar cuáles son las claves para transitar hacia el autoabastecimiento energético pero si se pretende algún logro sostenible en ese sentido, convendría moderar las expectativas en relación con fuentes no renovables y analizar más detenidamente las posibles sustituciones entre diferentes vectores energéticos, particularmente cuando se trata de combustibles fósiles. Un aspecto a analizar en continuidad con lo aquí planteado es el de la composición y tendencias para los actuales requerimientos energéticos. Lo mismo cabe para las cuestiones de apropiación de la renta y las transformaciones de la matriz energética asociadas a la extracción de HCNC.

Este trabajo, más que conclusiones definitivas, propone interrogantes adicionales y muestra aspectos relacionados con el *fracking* en Argentina que convendría estudiar detalladamente. Al mismo tiempo, incorpora la perspectiva biofísica en los análisis económicos convencionales en torno a la extracción de HC en Vaca Muerta. De esta manera, se facilita identificar límites adicionales a los monetarios y se visualiza la magnitud expansiva de los proyectos extractivos.

## Referencias bibliográficas

- Allan, T. (1998). Virtual Water: A Strategic Resource. Global Solutions to Regional Deficits. *Ground-water*, 36: 545-546.
- Askenazi, A, Biscayart, P, Cáneva, M, Montenegro, S, Moreno, M. (2013). *Analogía entre la Formación Vaca Muerta y Shale Gas/Oil Plays de EEUU*. SPE Sección Argentina. Accesible en [www.spe.org.ar/locker/pdf/SPE\\_JJPP0003.pdf](http://www.spe.org.ar/locker/pdf/SPE_JJPP0003.pdf)
- Aucott, M, Melillo, J. (2013). *A preliminary energy return on investment analysis of natural gas from the Marcellus shale*. *Journal of Industrial Ecology*. 1-12.
- Brecha, R. (2013). Ten Reasons to Take Peak Oil Seriously. *Sustainability*, 5(2), 664-694.
- Cleveland, C.J. (2005). Net energy from the extraction of oil and gas in the United States. *Energy*. 30 (5): 769-782.
- Cleveland, C. J., Costanza, R., Hall, C. A., & Kaufmann, R. (1984). Energy and the us Economy: a biophysical perspective. *Science* (New York, NY), 225(4665): 890-897.
- Cleveland, C.J., O'Connor, P. (2011). Energy return on investment (EROI) of oil shale. *Sustainability*, 3(11), 2307-2322.
- Conferencia para las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCD). (2013). Don't blame the physical markets: Financialization is the root cause of oil and commodity price volatility. *Policy Brief* Nro. 25.
- Cotarelo, P (Coord). (2012). *Agrietando el futuro. La amenaza de la fractura hidráulica en la era del cambio climático*. Libros en Acción. Madrid.
- Chiappussi, F. (2013). Viaje al interior de Vaca Muerta, en Edición especial de National Geographic en español. Editorial Televisa, Editorial Atlántida. Páginas 22-35.
- Decreto 1483/12 (Neuquén, Argentina). Disponible en: [http://fracking.cedha.net/wp-content/uploads/2013/09/D1483-12\\_uso-agua-yac.-no-conv..pdf](http://fracking.cedha.net/wp-content/uploads/2013/09/D1483-12_uso-agua-yac.-no-conv..pdf) (Acceso 16/06/2014)
- Di Dicco, R. (2014). Indicadores Downstream Hidrocarburos de Argentina. San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina.
- Di Sbroiavacca, N. (2013). Shale Oil y Shale Gas en Argentina. Estado de situación y prospectiva. Fundación Bariloche. Río Negro, Argentina.
- Fernández Durán, R. (2008). *El crepúsculo de la era trágica del petróleo: pico de oro negro y colapso financiero (y ecológico) mundial*. Virus Editorial. Madrid.
- Energy Information Agency (EIA). (2008). *Annual Energy Review*, DOE/EIA-0384.
- Environmental Protection Agency (EPA). 2011. The process of hydraulic fracturing. [www.epa.gov/hydraulicfracturing/process.html](http://www.epa.gov/hydraulicfracturing/process.html).
- Falconi, F. (2006). Economía y Desarrollo Sostenible ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador. (FLACSO, Ed.) (1era ed., pp. 1-229). Quito, Ecuador.
- Friedmann, J. (2013). *Fracking: Formulation of Appropriate State Regulation Of Waste Disposal*. Thesis Master of Science in Geology, department of Earth and Environmental Sciences, The University of Michigan. Disponible en: [http://pocarisweat.umdl.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/97755/Friedmann\\_Joey\\_MS\\_2013.pdf?sequence=1](http://pocarisweat.umdl.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/97755/Friedmann_Joey_MS_2013.pdf?sequence=1) Acceso el 22 de marzo de 2014.
- Giampietro, M, & Sorman, A. (2012). *Are energy statistics useful for making energy scenarios?* *Energy*, 37(1), 5-17.
- Giovanardi, F. (2010). *Caudal ecológico del río Neuquén: un enfoque hidrológico*. VI Congreso argentino de presas y aprovechamientos hidroeléctricos. Neuquén, 3 al 6 de noviembre de 2010.
- Giuliani, A. (2013). *Gas y Petróleo en la economía neuquina*. Educo, Neuquén.
- Gupta, A., Hall, C. (2011). A review of the past and current state of EROI data. *Sustainability*, 3(10), 1796-1809.
- Helbling, T. (2013). En alza: los altos precios y las nuevas tecnologías han propiciado un fuerte aumento de la producción de petróleo y gas en Estados Unidos que podría cambiar radicalmente los mercados energéticos mundiales. *Finanzas y desarrollo* 50(1), 34-37. Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.
- Hoekstra A. (2003). Virtual Water: An introduction. Virtual Water Trade. Proceedings of the International Expert Meeting on Virtual Water Trade. *Values of Water Research Report Series n° 12*, Delft: IHE.
- Howarth, R. W., Ingraffea, A., Engelder, T. (2011). Natural gas: Should fracking stop? *Nature*, 477(7364), 271-275.
- Howarth, R. W., Santoro, R., Ingraffea, A. (2011). Methane and the greenhouse-gas footprint of natural gas from shale formations. *Climatic Change*, 106(4), 679-690
- Hubbert, M. (1956). Nuclear Energy and the Fossil Fuels; Presented at the American Petroleum Institute, Spring meeting of the Southern District, Division of Production; Shell Development Co.: San Antonio, TX, USA, en: Brecha, R. J. (2013)

- International Energy Agency (IEA). (2011). *Are we entering a golden age of gas? World Energy Outlook 2011 | Special Report [online]. Disponible en:* [http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebseite/2011/WEO2011\\_GoldenAgeofGas-Report.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebseite/2011/WEO2011_GoldenAgeofGas-Report.pdf)
- Jackson, R, Vengosh, A, Darrah, T., Warner, N, Down, A., Poreda, R, Karr, J. (2013). Increased stray gas abundance in a subset of drinking water wells near Marcellus shale gas extraction. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(28), 11250-11255
- Kapp, K. (1950). *Los costes sociales de la empresa privada (antología)*. Los libros de la catarata, Madrid (Ed. 2006).
- López R, Sevilla E. (2010). *Los desafíos para sostener el crecimiento: el balance de pagos a través de los enfoques de restricción externa*, Documento de trabajo N°32, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina (CEFIDAR), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Marchese, R, Golato, M. (2011). El consumo de combustible y energía en el transporte. *Extensión* 33. Revista de la Fac. de Cs. Exactas y Tecnología, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina. Disponible en <http://www.herrera.unt.edu.ar/revistacet/ultimonro/nro33/pdf/n33ext02.pdf> (Acceso el 30/5/2014)
- Mooney, C. 2011. The truth about fracking. *Scientific American*, 305(5), 80-85.
- Murphy, D. J., & Hall, C. a S. (2010). Year in review-EROI or energy return on (energy) invested. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1185, 102-18.
- Murphy, D, Hall, Ch, Dale, M, Cleveland, C. (2011). Order from Chaos: A preliminary protocol for determining the EROI of fuels. *Sustainability*, 3(11), 1888-1907.
- Portero, J. G. (2012). Hidrocarburos no convencionales (I): Conceptos básicos, historia, potencialidad y situación actual. *Tierra y tecnología: revista de información geológica*, (41), 28-32.
- Rahm, B, Bates, J, Bertoia, L, Galford, A, Yoxtheimer, D, Riha, S. 2013. Wastewater management and Marcellus shale gas Developemnt: Trenes, drivers and planning implications. *Journal of Environmental Management* 120: 105-113.
- Ramos, P. (2012). *En qué consiste la Fractura hidráulica*. En Cotarelo (2012).
- Recalde, M. Y. (2012). Impactos directos e indirectos sobre el crecimiento. *Ciencias Económicas*, 30(1), 87-108.
- Scandizzo, H. (2013). *Fracking para el modelo. Fractura expuesta 2: Invasión fracking*. Observatorio Petrolero Sur, Buenos Aires. 44 p.
- Scatizza, C. F, Hernández, M., Preiato, S., Lorenzo, C. Di, & Wocca, M. (2013). Aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos en el desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos no convencionales. *Temas Actuales de La Hidrología Subterránea*, 297-302.
- Schmidt, C. (2011). Blind Rush? shale gas boom proceeds amid Human Health Questions, 119(8), 348-353.
- Sell, B., Murphy, D., & Hall, C. A. (2011). Energy return on energy invested for tight gas wells in the Appalachian Basin, United States of America. *Sustainability*, 3(10), 1986-2008.
- Stephenson, E, Shaw, K. (2013). A dilemma of abundance: governance challenges of reconciling shale gas development and climate change mitigation. *Sustainability*, (5), 2210-2232.
- Suplemento de Energía. (2013). Diario de Río Negro. Publicado el 16/11/2013.
- United States Geological Survey (USGS). (2012). Variability of Distributions of Well-Scale Estimated Ultimate Recovery for Continuous (Unconventional) Oil y Gas Resources in the United States [online]. Acceso en: <http://pubs.usgs.gov/of/2012/1118/> el 21/6/2014.
- Wood, R., Gilbert, P., Sharmina, M., Anderson, K., Footitt, A., Glynn, S., & Nicholls, F. (2011). Shale gas: a provisional assessment of climate change and environmental impacts (Vol. 2011).
- Sitios WEB**
- Sitio oficial de la Dirección de Estadísticas y Censos de Neuquén: [www.estadisticaneuquen.gov.ar](http://www.estadisticaneuquen.gov.ar)
- Sitio oficial del Ministerio de Economía y Obras Públicas de Neuquén: <http://w2.neuquen.gov.ar>
- Sitio oficial de la Provincia de Neuquén: [www.neuquen.gov.ar/](http://www.neuquen.gov.ar/)
- Sitio oficial de la Secretaría de Energía de la Nación: [www.energia.gov.ar/](http://www.energia.gov.ar/)
- Sitio oficial del Instituto Nacional de Estadísticas y censos (Indec): <http://www.indec.mecon.ar/>
- Leyes**
- Ley Nacional 17.319/67.
- Ley Nacional 24.145/92 y su modificatoria Ley Nacional 24.474/95.
- Ley Nacional 24.145/06
- Ley Nacional 26.741/12
- Ley Provincial 2867/13
- Decretos**
- Decreto 1055/89
- Decreto 1212/89
- Decreto 1589/89
- Decreto 2778/90
- Decreto 929/2013

# Consideraciones sobre el sistema de redistribución de las regalías mineras.

## ***La complejidad del desarrollo para Antofagasta de la Sierra (Catamarca, Argentina) (2004-2012)***

*Considerations on Mining Royalties Redistribution. The Complexity of the Development of Antofagasta de la Sierra (Catamarca, Argentina) (2004-2012)*

**Por Mariana Tapia<sup>1</sup>**

**Fecha de Recepción:** 30 de junio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 25 de agosto de 2014.

### **RESUMEN<sup>2</sup>**

La minería, como actividad económica que se realiza a gran escala, pone en tensión las relaciones políticas entre los diversos niveles de gobierno en la República Argentina. El sistema redistributivo de las regalías mineras de la provincia de Catamarca, nos permite constatar de manera empírica las inconsistencias de la megaminería como motor de desarrollo para los municipios. En particular de aquellos de tercera categoría –sin Carta Orgánica– de características rurales. La ley de redistribución de las regalías mineras hacia los municipios pretendió saldar un viejo reclamo político de los intendentes al gobierno provincial por el reparto de los beneficios

económicos de la actividad. Sin embargo, el modelo de gestión provincial-municipal pone en duda el desarrollo económico local estipulado en el marco legal provincial-nacional. Por ello, desde una mirada crítica al desarrollo económico, el estudio de caso de Antofagasta de la Sierra nos remite a la necesidad de un replanteo en la modalidad del diseño y gestión de las políticas públicas, de modo tal que permita revertir las actuales circunstancias de la región.

**Palabras clave:** *Megaminería, Regalías mineras, Desarrollo económico local.*

### **ABSTRACT**

*Among the common goods, land and soil constitute along with other resources, natural and*

- 
- 1 Licenciada en Ciencia Política – UCC. Magister en Formulación y Desarrollo de Estrategias Públicas y Privadas. CEA – UNC. Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET) - UNCa. Correo electrónico: lic.tapiamariana@gmail.com
  - 2 El presente Artículo de investigación es producto de las inquietudes surgidas en una experiencia laboral realizada durante los años 2006 y 2007 en Antofagasta de la Sierra en lo que se denominó Plan CODEMAS, que luego se plasmaron en mi tesis de Maestría denominada: *Estrategias para el uso eficaz de las regalías mineras en la promoción del desarrollo local, a través del fomento del capital social.* CEA-UNC, 2011.

*economic support for farming. Throughout Argentina history various projects and policies have been put in discussion criteria of production, land tenure, social organization and distribution of benefits, with relative success, but especially generating access of small and medium producers capitalized to land. Although Argentina historically distinguished from the rest of Latin American policies, actors and conflicts generated around these resources, it is now necessary to approach to the experience and strive for political horizons that fosters the South American area. By focusing on the concern for the case of Argentina, the work makes a comparative analysis of the regulations related to land use, noting how the South American states are responding to the environmental, economic and social challenges that the agriculturization phenomenon and the international role of world reserve food it was assigned. Both productive, environmental and socio-political terms, promoting a wide debate on this issue in Argentina is a condition is a condition to recreate the role of government in agricultural policy, giving sustainability to inclusive national project.*

**Keywords:** *Mega-Mining, Mining Royalties, Local Economic Development.*

## Introducción

Las multinacionales mineras que operan en el territorio de la Argentina son altamente concentradas en capital y presentan características oligopólicas a escala global. El nivel de sus inversiones es significativamente superior al PBI de los territorios sub nacionales con los cuales deben negociar. Además, las provincias mineras, en relación a los centros económicos más dinámicos del país, poseen un desarrollo productivo industrial tardío, por ello, se considera a la minería como una

f fuente de ingresos necesaria para equilibrar las debilitadas cuentas fiscales provinciales.

Catamarca, una provincia con un fuerte desarrollo minero sostenido de casi dos décadas, en el año 2011 percibió 582 millones de pesos en concepto de regalías mineras, una cifra muy superior a los 323 millones de pesos que obtuvo por ingresos tributarios propios. Cifra muy poco significativa si se considera, por ejemplo, los 1.523 millones de dólares que exportó en el año 2011. En tal contexto, solamente Minera Alumbrera abonó 565 millones de pesos en retenciones a las exportaciones al Estado nacional (Tapia, 2014).

A nivel macroeconómico es posible que la minería nos inserte en el mercado internacional, sin embargo, es una actividad que genera tensiones sociopolíticas a escala sub nacional. Los municipios asumen un posición muy asimétrica frente a las empresas operadoras y con respecto a los niveles superiores de gobierno; por lo tanto, las comunidades de base minera aún son voces ausentes en el proceso redistributivo. Además, las condiciones de vida –luego de casi dos décadas de minería– no registran una mejora sustancial en el territorio.

La provincia de Catamarca se sitúa al noroeste del país, se divide políticamente en 16 departamentos y en 36 municipios. Por su parte, nuestra comunidad objeto de estudio: Antofagasta de la Sierra, se ubica en la región de la puna meridional a 605 km de San Fernando del Valle de Catamarca y a unos 230 km de la ciudad de Belén, que es la comunidad urbana más próxima.

Allí en la sublime inmensidad del silencio y en la imponencia del paisaje puneño, se enmarca un territorio de gran belleza con aires de misterio, el Salar del Hombre Muerto que es el principal depósito salino en explotación

de la provincia y del país, del cual se extraen boratos y sales de litio, entre otros minerales.

De manera exploratoria, el presente artículo de investigación pretende vislumbrar las tensiones que genera el neo-extractivismo como modelo desarrollo a nivel sub nacional, en un Estado democrático y federal como lo es la Republica Argentina. Específicamente, se busca indagar sobre las restricciones y tensiones político-institucionales de los municipios rurales para generar desarrollo económico a través de los ingresos provenientes de la minería, tal como se proclama en los marcos legales. En tal sentido, los dos primeros apartados se refieren a la adecuación al régimen minero nacional y las implicancias a nivel provincial. A continuación, se analiza el municipio de Antofagasta de la Sierra y las tensiones políticas con el Ejecutivo provincial desde una posición crítica a la teoría del desarrollo económico local que subyace en el marco legal vigente en la provincia de Catamarca (Ley N° 5128/04).

### **El régimen de Promoción Minera en la Argentina**

El proceso de globalización capitalista supuso un cambio significativo en el proceso productivo mundial, que pone a competir a los distintos espacios territoriales nacionales por capturar porciones cada vez más volátiles del capital global y anclarlas de manera productiva dentro de sus fronteras (Thwaites Rey, 2010: 24). En este contexto en la década de los noventa, América Latina se alinea con la lógica dominante de reformas estructurales neoliberales y se sientan las bases del Estado meta- regulador en términos de Boaventura de Sousa Santos. Es decir, un Estado que emerge como entidad responsable de crear el espacio para la legitimidad de los regulado-

res no estatales (Sousa Santos, 2007:37). Se configuró, así, el escenario propicio para la atracción de importantes inversiones mineras en la región.

La liberalización de las legislaciones mineras formó parte de un proceso de revalorización de las ventajas comparativas de la minería regional motivada por los cambios tecnológicos que se produjeron en las últimas décadas, los cuales posibilitaron operaciones a costos atractivos y ambientalmente controlables, así como la explotación de yacimientos que con los procesos convencionales no eran rentables y por ende no podían considerarse como reservas económicamente factibles. Esto, junto con un ambiente propicio a la inversión, resulta fundamental para una actividad “tomadora de precios internacionales” y en donde la eficiencia empresarial se traduce en “manipulación de costos y no de precios” (Moori K, 1999: 9).

En la Argentina, el acuerdo legal favorable que le dio impulso a la actividad minera a gran escala se plasma en el Código de Minería –reglamentado mediante decreto 456/97– y en numerosas reformas que se originaron en varios cuerpos legales dictados a partir del año 1993. Pueden registrarse, entre otras, a la ley de Inversiones Mineras n° 24.196; de Reordenamiento Minero n° 24.224; de Actualización Minera n° 24.498; de Protección Ambiental en Materia Minera n° 24.585.

Sin embargo, la Ley 24.196 de Inversiones Mineras es una de las más significativas porque en la misma, se establece que los emprendimientos mineros gozarán de estabilidad fiscal por el término de treinta años –a partir de la fecha de presentación del estudio de factibilidad–, además, se estipula que el monto máximo que las provincias pueden percibir en concepto de regalías mineras es del 3% del valor de

boca de mina. Aunque el monto que efectivamente pagan las empresas es de 1,2% a 1,5% porque se toma el valor de boca de mina y se le deben deducir una serie de gastos del proyecto (Gambina, Lizuain y Papi, 2010: 416).

Para Gambina *et. al.*; (2010: 417) se trata de cambios legales que permiten el despliegue de una actividad económica transnacionalizada con importantes ganancias remitidas al exterior y que favorecieron, corrupción mediante, los intereses de burocracias políticas asentadas en las provincias mineras. De este modo, el marco legal transforma a la minería en uno de los sectores más favorecidos en el trato impositivo y con ventajas para el capital externo sobre las empresas locales del ramo, poniendo en desventaja a los emprendedores locales que no sólo deben asumir la carga tributaria, sino también poseen una capacidad productiva considerablemente menor.

El Estado nacional y las provincias mineras proclaman a la minería como una actividad económica que "fortalece el desarrollo de los sectores productivos del país y promueve el desarrollo de las economías regionales" (Plan Minero Nacional, 2004). Empero, se generó la autoexclusión del Estado como agente productivo. Es decir, las provincias cuentan con el dominio originario de las minas situadas en sus respectivos territorios, pero el Estado no puede explotar ni disponer de las minas delegando tal facultad al sector privado, según lo establece el Artículo 9 del Código de Minería. De este modo, se facilitó la generación de ámbitos privilegiados de acumulación –obtención de las rentas que no son un producto de la conducta innovadora del sector empresarial, sino que se originan en la intervención estatal que permite que las empresas fijen posiciones oligopólicas en sus respectivos mercados y tengan la posibilidad de hacer

un manejo discrecional de los precios y de la oferta de bienes y/o servicios– que derivaron en una mayor participación en la actividad económica nacional del capital internacional.

En este contexto institucional, en los noventa se instalaron en el país, Minera Alumbrera Ltda., Minera El Altiplano-FMC (ambas en la provincia de Catamarca) y Cerro Vanguardia (Santa Cruz) inaugurando el marco legal minero.

En la última década, los proyectos mineros a instalarse en la Argentina crecieron un 330 % desde el 2003 y las exportaciones del sector crecieron 434 %, según los datos publicados por la Secretaría de Minería de la Nación (2010). Además se verifica la mayor cantidad de minas en operación en toda la historia argentina. Bajo un escenario político diferente al de los años noventa, lo que García Delgado y Ruiz del Ferrier (2013) denominan como un nuevo paradigma en constitución: el productivo-inclusivo que alude a una visión más activa y presente del rol del Estado, una preeminencia de la política sobre la economía y una no estricta separación entre la orientación política de transformación y la implementación técnica de la misma.

En el caso particular del gobierno de Catamarca, la explotación minera es la principal fuentes de ingresos. Según las declaraciones del Secretario de Minería de la Provincia durante una entrevista realizada en marzo de 2014 para la Revista *Panorama Minero*, la actividad minera representa el 61% del Producto Bruto Geográfico provincial. Además, la minería constituye uno de los complejos exportadores principales a escala nacional.

Sin embargo, el modelo de desarrollo neo-extractivista que se sustenta en la extracción de recursos naturales no renovables, genera economías rentísticas que se apoyan es

aspectos contingentes del sistema global, y reconfiguran las relaciones de poder entre los diversos niveles de gobierno Nacional-Provincial-Municipal (Tapia, 2014: 14). Es decir, es el factor macroeconómico el fundamento principal del Estado para impulsar y sostener la actividad. Mientras, los riesgos y las externalidades ambientales tienen una incidencia directa a nivel local y regional, los mismos son minimizados a nivel político. Lo que sugiere un debate de la figura del Estado como garante de los derechos de sus ciudadanos.

### **Catamarca y su inclusión al modelo de acumulación extractivo**

Catamarca representa el 2.73% de la superficie nacional con sus 102.602 km<sup>2</sup> y contiene sólo el 0.92% de la población argentina –367.820 habitantes según el Censo Nacional 2010–, por lo cual, se ha caracterizado por un posicionamiento residual en relación a los centros de poder de nuestro país. Sin embargo, el potencial de sus reservas mineras inserta a la provincia al modelo de acumulación extractivo dominante en Latinoamérica (Tapia, 2011: 65).

Este proceso de inserción a la economía mundial es producto de una serie de acuerdos institucionales bajo el paraguas de la Reforma del Estado –Decreto Ley 4.639–, en un contexto histórico de gran debilidad institucional en la provincia de Catamarca que facilitó la intervención Federal en el año 1991, durante el gobierno del Dr. Carlos Menem. Oportunidad en la cual se decidió la privatización de las Áreas de Reservas Mineras de la provincia para posibilitar la inserción de capitales privados de riesgo, para la exploración, desarrollo y eventualmente explotación de dichas áreas. Por ello, las “Áreas de Reservas Mineras” se encuentran a disposición del capital privado para realizar el

trabajo exploratorio y cuentan con una serie de incentivos del Gobierno provincial, sumadas a aquellos que se implementan desde el Gobierno nacional. A partir de entonces, la provincia norteña comienza a explotar sus enormes riquezas minerales como una política de Estado promovida por la Nación, sin considerar estratégicamente la oportunidad y el riesgo que tenía entre sus manos.

Catamarca adhiere al Régimen Nacional, mediante la Ley Provincial Nº 4.759, aceptando el régimen de promoción minera. De esta manera las provincias mineras, pueden percibir regalías, pero no podrán cobrar un porcentaje superior al 3% sobre el valor “boca mina” es decir, el mineral extraído, transportado o acumulado, previo a cualquier proceso de transformación.

En tal sentido, son las propias empresas mineras las que informan a la Secretaría de Minería provincial, mediante una declaración jurada presentada de manera trimestral, la cantidad y el tipo de mineral extraído.

Todo ocurre en un marco de laxitud importante, ya que existe escaso control de las autoridades fiscalizadoras sobre la producción minera y la exportación específica, resignando buena parte de la renta producida por las inversiones mineras (Gambina *et. al.*, 2010: 416).

En lo que respecta al estado del arte de las regalías mineras, en líneas generales, se las concibe como el derecho que se paga sobre los recursos naturales. Se trata de una regalía o renta porque es la contraprestación que entrega la empresa operadora al Estado (dueño de los recursos) por su explotación efectiva.

En Argentina, las regalías mineras –provinciales– graban el valor bruto de la producción en vez de las utilidades –como es el caso de Chile, Canadá o Australia–, además representa un monto fijo, es decir, no se discrimina por

el tipo de mineral extraído y no guarda una relación directa con el precio de cotización a nivel internacional de cada mineral. Mientras que las retenciones mineras –derechos de exportación hasta el 10%– le corresponden al Gobierno nacional y son no coparticipables. Asimismo, la Nación percibe aportes tributarios indirectos, tal es el caso del impuesto a los cheques, ganancias, bienes personales, etc. En tal sentido, la recaudación impositiva que se la lleva el Gobierno nacional es muy superior a la que perciben las provincias y municipios.

Con el auge de los precios internacionales–motivado por la mayor demanda de materias primas de los países emergentes y desarrollados– las industrias extractivas se hicieron muy rentables. Para el Gobierno nacional significó una oportunidad de inserción al mercado internacional que le permitía incrementar el gasto público, fortalecer la política social y obtener cohesión social. Mientras a nivel sub nacional se instaló el debate en la opinión pública sobre la necesidad de una ley de redistribución secundaria de las regalías mineras, es decir desde el Ejecutivo provincial hacia los municipios.

En el caso particular de Catamarca, desde el año 1998, el Ejecutivo provincial obtiene ingresos por regalías mineras. Sin embargo, seis años después por la presión política de los intendentes se dio impulso a las Leyes N° 4.968 / 5128. Por lo cual, desde el último trimestre del año 2004 se comenzó a redistribuir una parte de tales ingresos (35% del 3% correspondiente) a nivel departamental, en vez de considerar el ejido político municipal. Este sistema, generó una distorsión significativa en la modalidad de redistribución. A modo de ejemplo: los ingresos que percibe el departamento Belén se redistribuyen entre seis municipios, siendo en realidad el Municipio de Hualfín el más próximo a Minera Alumbra

Ltda. Por otra parte, Andalgalá contiene a dos municipios, tres se aciertan en Santa María, mientras Antofagasta de la Sierra al coincidir el ejido municipal con el departamento percibe el total (35% de las regalías departamentales).

La legislación, objeto de nuestro análisis, determina que del monto recaudado en concepto de "regalías mineras" que efectivamente perciba la provincia, se asignará una participación del treinta y cinco por ciento (35%) para él o los departamentos donde se encuentre situado el yacimiento. Por su parte, el 65% le corresponde al Tesoro Provincial, el 5 % Fondo Promoción Desarrollo Minero, 25% para los departamentos no mineros y el 7% para Santa María mientras la Minera Alumbra Ltda., utilice su recurso hídrico.

Conforme a la Ley provincial N° 4.968 / 5128, los recursos especificados ingresarán automáticamente en una cuenta especial a la orden y bajo la administración del municipio respectivo y se aplicarán única y exclusivamente a financiar obras de infraestructura para el desarrollo económico y la capacitación para actividades productivas. Además, prohíbe a los municipios financiar con ellos gastos corrientes, otorgar créditos o garantizar los mismos, siendo responsables y pasibles de las sanciones administrativas, civiles y penales correspondientes los funcionarios que autoricen o consientan la violación de tal prohibición. La normativa pretendió contribuir a mejorar las condiciones de vida de los territorios que son área de influencia de la actividad minera. Lo paradójico es que recién se procedió a la reglamentación de dicha ley, mediante un decreto del Ejecutivo provincial (decreto 202/13) luego de estar en vigencia durante nueve años. En el decreto, en vez de clarificar conceptualmente lo que debería entenderse por "desarrollo económico", siendo un motivo controversia para varios municipios, se convirtió en una herramienta de

control político en el cual se pauta cómo y en qué específicamente se hará uso de éstos fondos de acuerdo a los intereses del gobierno provincial.

La reglamentación prevé que para el uso de las regalías, los municipios deberán remitir sus proyectos a la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos dependiente del Ministerio de Producción y Desarrollo de la Provincia para su tratamiento y evaluación antes de su ejecución. Las restricciones administrativas han sido muy cuestionadas por los miembros de la oposición y algunos intendentes, denunciaron la inconstitucionalidad del decreto reglamentario ante la Corte de Justicia de la Provincia. Quien dio lugar a la cautelar en julio del 2013, ya que desconoce la autonomía administrativa, económica y financiera de los municipios que reconoce y garantiza la Constitución Provincial.

El Estado nacional y los gobiernos provinciales, según exponen Sánchez Albavera, Ortiz y Moussa (1999), perciben regalías por la explotación de los recursos mineros, los cuales son no renovables. Por ello, se debería considerar a las regalías como un medio importante para que las localidades en donde se encuentran los yacimientos perciban parte de la riqueza obtenida y hagan sustentable, en el largo plazo, la actividad minera con el entorno social.

Las regalías como un derecho adquirido, que en última instancia, le pertenece a las comunidades de donde se extrae el mineral es lo que subyace en la necesidad de un sistema redistributivo con participación de la comunidad en el diseño de las políticas públicas del municipio (Tapia, 2011: 155).

### **Las contradicciones del extractivismo a nivel local**

El gobierno local de Antofagasta de la Sierra, objeto de nuestro análisis, es un municipio rural

de la Puna a unos 3400 - 4000 msnm con 1.430 habitantes—según los datos del Censo Nacional de 2010— que se distribuyen en 28.260 km<sup>2</sup>. Se trata de una de las comunidades de menor densidad poblacional del país, pero sus riquezas mineras hacen de este territorio un enclave estratégico lleno de contradicciones.

Se trata de un espacio caracterizado por una: a) intensa radiación solar a causa de su altitud sobre el nivel del mar (ca. 3400 - 4600 msnm.), b) gran amplitud térmica diaria (cuyo promedio anual oscila entre los -5 y 32° C), c) marcada estacionalidad, d) escasez de precipitaciones (en torno a los 150 mm anuales), e) baja presión atmosférica (próxima a los 640 hectopascales); y, f) irregular distribución de recursos (Manzi, 2008: 283). Las condiciones de vida son las propias de ambientes muy extremos, la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas es del orden del 41,5%. Un alto porcentaje de los habitantes (38,7%) no alcanzan el nivel primario de instrucción y sólo el 5,3% tiene nivel terciario o universitario (Moreno Romero *et. al.* , 2005: 114). Por lo tanto, en el diseño de políticas públicas para este tipo de poblaciones andinas, además de las extremas condiciones geoclimáticas, se deben tener en cuenta las restrictivas condiciones socioeconómicas.

Aproximadamente el 18 % de la población antofagasteña reside en San Fernando del Valle de Catamarca, ya sea por trabajo, estudios, cuestiones familiares o estacionales, por lo que es la migración un factor preocupante para el gobierno local —y es poco contemplada por el Gobierno provincial—, ya que muchos jóvenes emigran en busca de mejores condiciones de calidad de vida y de oportunidades laborales. Aun cuando es una comunidad de orígenes culturales nómades, basada en una economía primaria de pastoreo y de subsistencia, que no

dio lugar a la generación de un tejido de relaciones sociales de cooperación de carácter socioeconómico, entendida desde lógica de mercado. Es la familia nuclear o extensa la célula básica de la organización social y, debido a la debilidad de los lazos comunales, la unidad de producción, consumo y distribución de bienes. Sin embargo, esto no significa que estas unidades familiares sean autosuficientes, porque requieren de productos y servicios que no pueden obtener por sí mismos (Tapia, 2011: 110).

Por lo que se refiere a la distribución política-territorial el departamento contiene a seis pequeñas localidades: El Peñón, La Villa de Antofagasta, Los Nacimientos, El Salar del Hombre Muerto, Antofalla y Las Quinuas. La Villa de Antofagasta de la Sierra, es la cabecera departamental, concentra algo más del 75% de la población y se encuentra a 605 Km de la capital catamarqueña. Solamente hay 756 viviendas en el extenso territorio, lo que implica una gran dispersión poblacional en el territorio. (Tapia, 2011: 81).

Vale destacar que los antofagasteños carecen de un servicio de transporte público interurbano con una frecuencia diaria con la capital provincial, como con otros departamentos de la provincia. Asimismo, en el mismo territorio departamental con sus 28.260 km<sup>2</sup>, no se cuenta con ningún tipo de servicio de transporte público que conecte los diferentes distritos con la Villa de Antofagasta, lo que dificulta la escolaridad y el acceso a la salud primaria de los caseríos dispersos en el territorio. Se configura así un territorio aislado y desintegrado tanto a nivel municipal como de los centros más urbanos de la provincia y la Nación. Sin embargo, la incidencia de la actividad minera de Antofagasta de la Sierra para la provincia de Catamarca es relevante, ya que se encuentran seis de las ocho "Áreas de Reserva Geológico

Mineras". En el territorio, más específicamente en el Salar del Hombre Muerto, se localiza uno de los principales yacimientos de litio del país y de la región. El emprendimiento es explotado por la corporación norteamericana FMC Lithium, a través de Minera del Altiplano S.A., que opera en el territorio desde el año 1990 y comenzó su explotación en el año 1997. Produce carbonato de litio, cloruro de litio y fluoruro de litio, el cual se exporta en su totalidad, principalmente a los Estados Unidos, la Unión Europea, China y Japón.

Según la Asociación de Empresas Mineras de Catamarca (2011) se producen aproximadamente 150 millones de toneladas anuales. Durante el año 2010 la producción de Carbonato de litio fue 11.300 Tn y de Cloruro de litio: 7.200 Tn, lo que representa en valores de mercado por cada tonelada de Carbonato de litio la suma de u\$s 7.000 dólares y u\$s 8.300 dólares por tonelada de Cloruro de litio.

Minera El Altiplano SA - FMC Lithium, tuvo ingresos por u\$s 260 millones de dólares durante el año 2011 solamente. No obstante, la provincia de Catamarca recibió casi 900 millones de pesos en el período 2004 y 2011 en concepto de regalías mineras, según los datos oficiales de Asuntos Municipales de la Provincia de Catamarca. Ingresos que responden principalmente a la explotación de los emprendimientos mineros más importantes de la provincia: Minera Alumbrera Limited y Minera el Altiplano - FMC, sin considerar el canon minero y las utilidades de YMAD, por su participación en Minera Alumbrera Ltda.

El municipio de Antofagasta de la Sierra recibió en concepto de distribución secundaria de las regalías mineras la suma de \$14.656.833,83 pesos, desde el cuarto trimestre del año 2004 hasta el cuarto trimes-

tre del año 2010, de acuerdo al marco legal provincial vigente. Paradójicamente, luego de casi veinte años de políticas mineras, la comunidad de Antofagasta de la Sierra evidencia serias carencias en la infraestructura básica. No cuenta con una red de energía eléctrica en todo el territorio, la generación de energía es a través de generadores a combustible en los distritos principales y por un periodo de tiempo determinado. Tampoco hay una red de agua potable en cada distrito, ni gas natural, ni servicio de alcantarillado. A nivel de comunicaciones, no hay red de líneas telefónicas a nivel domiciliario, solo hay dos cabinas telefónicas (una en la municipalidad y otra en la dependencia municipal en El Peñón) y recientemente se instaló una antena de celular en la Villa de Antofagasta. Sumado a la escasez de transporte público, tampoco llegan periódicos provinciales, ni nacionales y el único medio de información es la radio municipal local. Tampoco se observan servicios comerciales básicos (sucursal bancaria, cajeros automáticos, farmacias, estación de servicio, servicio mecánico, supermercados, etc.), no hay servicios profesionales con residencia permanente (especialidades médicas, enfermeras, bioquímicos, abogados, psicólogos, etc.). La atención médica es primaria y sólo se brinda en la cabecera departamental. Del mismo modo, el acceso a la escolarización es restringida porque sólo hay dos escuelas secundarias (Villa de Antofagasta y El Peñón).

Además, las relaciones comerciales en la comunidad son muy asimétricas, entre un sector altamente concentrado en capital extranjero (empresas mineras), los comerciantes foráneos, sumados a los intereses económicos del sector privado vinculado al turismo (que también son externos al territorio); y por otra, una población que se basa en un nivel

de producción rústico y principalmente de subsistencia (cría de camélidos, cabras y ovejas) de muy bajo poder adquisitivo. Situación que provocó la emigración de sus habitantes, principalmente los jóvenes, en busca de mejores condiciones laborales (Tapia, 2011: 110). En consecuencia, nos encontramos ante un territorio, en donde se pone en manifiesto la deuda social que no solamente degrada al federalismo, sino la democracia en sí misma.

### **Las restricciones y tensiones políticas entre el Municipio y la Provincia**

A continuación, se exponen las restricciones políticas e institucionales del gobierno local y provincial para hacer frente, en este caso particular a la legislación provincial vigente, en armonía con la legislación nacional. La mayoría de los 36 municipios de la provincia de Catamarca carecen de recursos técnicos y profesionales en la estructura municipal que fortalezca el tejido institucional les permita negociar y gestionar de manera sistematizada con Nación y la Provincia. Por su parte, el Gobierno nacional y provincial deben asumir un rol más proactivo e inclusivo con respecto a las comunidades rurales. De modo que, se promuevan políticas que gesten una estructura productiva no dependiente de la minería, para que estos territorios sean un espacio de interacción social y económica, de empleo, arraigo y bienestar.

La administración de las regalías como recursos económicos extras a la coparticipación municipal, que deben ser utilizados exclusivamente en “desarrollo económico” generan un enorme desafío para éstos gobiernos locales, que carecen no sólo de experiencia en gestión, sino también de capacidad técnica suficiente para transformar en servicios las demandas de la comunidad.

Ante tal escenario la ley de distribución de las regalías mineras de la provincia de Catamarca como su decreto reglamentario, por sí mismos no generan las condiciones necesarias para disminuir la brecha entre los territorios de menor dinamismo socioeconómico de aquellos más favorecidos. Para ello, es fundamental la voluntad política para integrar en el proceso de toma de decisiones a las comunidades que históricamente han sido consideradas marginales y que luego, por la riqueza de sus recursos naturales, cobraron mayor visibilidad.

En términos de Salama (2014), la actual primarización de la economía refuerza el peso de los sectores rentistas. Introduce a las poblaciones ayer excluidas, hoy aceptadas *de jure*. En tal sentido, las luchas que oponen a las poblaciones afectadas por un lado, y a las empresas multinacionales y el Estado, por otro, son cada vez más numerosas. Aquí parece radicar una de las dificultades para lograr un desarrollo alternativo al actual.

Por otra parte, la mixtura entre las condiciones políticas y económicas, las regulaciones nacionales y provinciales favorables a la consolidación del modelo de desarrollo minero, condicionan la incidencia de los municipios en el proceso de toma de decisiones. En otras palabras, el poder de negociación de los municipios es irrelevante.

La capacidad de desarrollo de los municipios, en general, depende de factores políticos económicos estructurales de características más globales. Principalmente, de la coordinación de las políticas públicas nacionales y provinciales en torno a obras de infraestructura para el desarrollo, modificaciones a la matriz productiva y modelos de gestión que orienten la asignación de los recursos hacia tales políticas de desarrollo, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población. Ahora bien, en el caso particular de

Catamarca, el poder Ejecutivo nacional como provincial en conocimiento de las dificultades técnicas de los municipios del oeste catamarqueño, no generaron la suficiente inversión pública cómo las estrategias institucionales que permiten a éstos municipios el fortaleciendo institucional y material necesarios para abordar políticas de desarrollo. Así pues, a posteriori, los gobiernos locales pueden instrumentar sus planes de desarrollo local, teniendo en cuenta el origen de tales fondos. La insuficiente coordinación y cooperación técnica entre la provincia y los municipios, en particular de aquellos de tercera categoría –sin Carta Orgánica–, posiciona a estos municipios en una clara desventaja con respecto a aquellos más institucionalizados. Puesto que, el procedimiento administrativo de aprobación para el uso de los fondos mineros es uniforme para todos los gobiernos locales.

Acorde con lo mencionado previamente, la legislación –Decreto Reglamentario– al establecer cláusulas de destino específicas a los municipios con "autorización previa" de una Unidad de Gestión dependiente del Ministerio de Producción provincial, sin generar un escenario de coordinación y asesoramiento técnico que incluya la participación local condiciona, aún más, las debilitadas autonomías municipales. Lo peor del caso es que se convierte en una herramienta de control político más que en un ordenamiento que oriente la gestión y el modo de asignación de las regalías mineras. Se desvirtúa así, la finalidad de promover el desarrollo de las comunidades del interior catamarqueño. A modo de ejemplo, se presenta una las inconsistencias políticas que se observaron en Antofagasta de la Sierra, a raíz de la construcción de la única hostería en la localidad del El Peñón. La financiación para la construcción provenía de las regalías mineras. La hostería a nivel local era una significativa fuente de empleo. Sin embargo, en el año 2010 la Secretaría

de Turismo de la Provincia decidió la concesión privada de la misma, a un empresario de Salta. A pesar de los reclamos de la comunidad registrados en los medios periodísticos, como de las presentaciones judiciales del senador por el departamento (oposición a la fuerza gobernante). De este modo, el municipio perdió una fuente de empleo y financiación genuina. Hay que mencionar también, que la estructura municipal de Antofagasta de la Sierra es muy precaria. Según la información recaudada por el Plan CODEMAS, el Municipio en el año 2007 contaba en su planta de personal con 87 personas, de los cuales la mayoría –42 % del total– solamente concluyó sus estudios primarios. Mientras que un 25 % realizó el primario incompleto y sólo un 3% del personal (incluida la planta política), concluyó estudios terciarios o universitarios (Tapia, 2011: 102).

A nivel organizacional, el gobierno local tiene la particularidad de ser un Municipio *desdoblado*. Es decir, cuenta con una división administrativa-financiera fragmentada. Una parte se encuentra en San Fernando del Valle de Catamarca –a 600 km del ejido municipal– donde se encuentra la mayor parte del personal e incluso al intendente. Mientras, la otra parte de la organización municipal de carácter más operativo, se asienta en la Villa de Antofagasta de la Sierra.

En suma, la dinámica de la cultura política a nivel local, conjugado con la lejanía existente hacia otros centros urbanos hacen de este territorio un ámbito propicio para la concepción política “autocrática”, con la promoción de formas de gobierno paternalistas y clientelares, con rasgos autoritarios (Tapia, 2011: 98).

### **Entre la autonomía y el desafío de la gestión para el desarrollo**

La Constitución de la Provincia de Catamarca reconoce y garantiza la existencia del mu-

nicipio como comunidad natural fundada en la convivencia y solidaridad, en toda población estable con más de quinientos (500) habitantes. Los municipios gozan de autonomía administrativa, económica y financiera. Al contar con menos de 2.000 habitantes, la Municipalidad de Antofagasta de la Sierra, tiene el ejercicio del gobierno a cargo de un Departamento Ejecutivo elegido en forma directa por el pueblo de su jurisdicción. No posee Concejo Deliberante. En tanto la ley aplicable es la Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal (Decreto-Ley Nº 4.640). A causa de ello, el proceso administrativo para poder acceder y hacer uso de los recursos provenientes de la distribución secundaria de las regalías mineras, por parte del gobierno local, es más complejo. La legislación sostiene que en primer lugar, se deben presentar los proyectos de inversión en la Secretaría de Asuntos Municipales de la Provincia para su evaluación. Para en una segunda instancia, dar lugar al control del Tribunal de Cuentas de la Provincia, como la institución del Estado que debe velar por el correcto uso de la Hacienda Pública. Sin embargo, dicho control es limitado, ya que se trata de un control de legalidad y no de mérito. Dado que es incompetente para juzgar si el gasto es oportuno. Es decir, no analiza si las necesidades insatisfechas de la comunidad han sido priorizadas en su efectividad, entendida como la síntesis de eficiencia y eficacia.

Al mismo tiempo, el hecho de que el marco legal no haya especificado cuál es la interpretación conceptual de “desarrollo económico” y qué variables considera, dejó un amplio espacio para la libre interpretación –tanto de los intendentes como de los mismos organismos de control– que dio lugar a prácticas clientelares. Más aún, la legislación –Ley

5128– no establece ninguna cláusula específica sobre el criterio de destino de los fondos correspondientes al Poder Ejecutivo Provincial, como sí lo establece para los municipios. Así, por ejemplo, la provincia está autorizada a constituir fideicomisos con los recursos provenientes de los ingresos mineros, mientras a nivel municipal está vedado (Tapia, 2011: 72).

Las lagunas legales en el manejo de las regalías mineras y la complejidad política, abrieron el debate en la materia sobre el control de las erogaciones realizadas por el Ejecutivo Provincial del 45,5 % que administra únicamente en concepto de regalías mineras, sin tener en cuenta las utilidades que recibe por su participación accionaría en YMAD. A raíz de ello, sumado un contexto de alza de precios internacionales es que recién se comenzó a cuestionar la necesidad de reformar la ley de distribución secundaria de las regalías mineras. Posteriormente, con el decreto reglamentario del ejecutivo provincial del año 2012, se cambia el proceso administrativo. Se establece que sería el Ministerio de Producción el encargado de analizar la viabilidad de los proyectos que quieran los municipios financiar con regalías mineras.

Ante la resistencia de algunos intendentes –opositores principalmente–, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia intervino, quedando supuestamente suspendida la iniciativa. El agravante para los municipios rurales es que el dilema institucional no genera las condiciones necesarias que les permita alcanzar un mayor grado de bienestar. Como se mencionó, la escasez operativa crea dificultades para afrontar las demandas y necesidades de los ciudadanos. Por otro lado, hace más complejo afrontar un proceso de desarrollo que busque un auténtico cambio social. Además, lo que podemos denominar

como la sociedad civil local, se conforma por grupos de familias que generan pequeñas redes con poca organización y estabilidad, por lo general, muy vinculadas a actividades de tipo religiosas y /o deportivas, pero no de características productivas. Por ello, para transformar a los sectores excluidos en actores es necesario fortalecer el capital social.

Desde la perspectiva política-institucional, la Municipalidad de Antofagasta de la Sierra por sus características es esencialmente una institución administrativa, más que una institución política que genere acciones de superación socio-económicas o cultural.

En tal sentido, la ley de distribución y administración secundaria de las regalías mineras sí bien establece una nueva lógica operativa y de gestión para los municipios de Catamarca, no consideró la realidad de los municipios. La carencia en una tradición en planificación y fomento de estrategias de empleo y desarrollo hace a los ejecutivos municipales más vulnerables al centralismo provincial. Los municipios se consideraban meras entidades públicas de administración a nivel local, y en muchos casos, la principal y única fuente de empleo a nivel local. Paradójicamente, las nuevas funciones delegadas al gobierno local, especialmente aquellas que están relacionadas a la promoción del desarrollo económico y la creación de empleo, requieren de recursos tanto técnicos, organizacionales, institucionales y financieros, por lo cual requieren del apoyo de la Nación y la Provincia.

A partir de lo expuesto, y a un complejo diagnóstico realizado en el territorio de manera integral (que abarca desde el análisis de la comprensión histórica, características ambientales, culturales, organización municipal, análisis de los promotores de desarrollo, potencial económico, de los patrones de empleo

y las actitudes de confianza y cooperación comunal, relaciones de poder, entre otros) que por razones de espacio no serán expuestos en el presente artículo de investigación, se puede deducir que las limitaciones al desarrollo económico –de acuerdo a la interpretación de los organismos públicos–, radican en un entramado complejo de variables que se relacionan y auto-limitan. Entre ellas, podemos mencionar las enormes carencias de infraestructura básica, la debilidad institucional, política municipal y provincial, y el poco desarrollo del capital social comunitario, en especial en lo relativo a la confianza y cooperación a nivel comunal para la generación de redes productivas.

Para la dirigencia política, los ingresos provenientes de las regalías mineras representan la forma más cómoda y sencilla de participar de la actividad económica, pues involucra un riesgo mucho más bajo que el de utilizar dicho recurso como capital productivo, y menos esfuerzo que el de emplear creatividad y fuerza de trabajo. Por eso, es lógico que sea también la fuente de ingresos más deseada (Laserna, 2011: 10). No obstante, un auténtico cambio social requiere de un esfuerzo institucional autonomizante que fortalezca la capacidad de gestión de los gobiernos locales, forjando canales de participación comunal.

En consonancia con la escala poblacional, la generación de estrategias de participación en la modalidad de asignación de los recursos de la renta minera, es una política pública viable. En virtud de empoderar a los ciudadanos antofagasteños en la búsqueda de una alternativa de desarrollo que los contenga.

De acuerdo a una encuesta realizada en el año 2007 a 201 familias de la comunidad –en el marco del Plan CODEMAS– el 64% de los casos, expresó que el municipio no tiene en cuenta la opinión de los vecinos a la hora de

tomar decisiones importantes a nivel comunal, y que el municipio atesoraba el acceso a la información pública (Tapia, 2011: 99).

La participación propone un cambio de dinámica en el ámbito actual gobierno-gobernado, desde un sistema de democracia delegativa, hacia la democracia participativa. La comunidad se convierte en propulsor de ideas y actor activo en la problemática pública, mientras que el gobierno fomenta un acercamiento del público a la gestión y se transforma en el asesor y ejecutor técnico de obras consensuadas.

El objetivo fundamental de la participación en la gestión municipal es lograr un desarrollo a nivel local sustentable por medio del uso y aplicación de políticas y estrategias democráticas que incorporen a la comunidad en las políticas públicas que los involucran. Baste, como muestra mencionar que Minera El Altiplano se instaló en el territorio sin llevarse a cabo la consulta popular, que luego prevé la Ley Nacional del Ambiente. Por el contrario, una verdadera participación implica, por una parte, contar con el acceso a la información necesaria, como de niveles de educación e instrucción que dinamicen el debate y fortalezcan el capital social en la comunidad. Asimismo, la generación de encadenamientos económicos beneficiosos a nivel local se reclama para sí un especial dinamismo del sector productivo, para que genere empleo local, en relación con el sector público. En tal sentido, habría que procurar una transición de la alta dependencia del presupuesto municipal/provincial de la minería hacia otras actividades productivas alternativas que no sean nuevos puestos de empleo público, ni una actividad extractiva orientada al sector externo.

La corriente teórica del desarrollo local, sostiene en líneas generales, que el proceso que permite alcanzar el desarrollo requiere de un

capital social dinámico en la comunidad, una fuerte identidad territorial, la identificación de un perfil productivo dinámico a crear o existente, un poder público capaz de impulsar estos procesos y cierto liderazgo que promueva y facilite la concertación entre los diferentes actores locales. A su vez, la dimensión sociocultural asume un rol protagónico en este proceso, junto a las dimensiones económica y política. Es decir, se parte de la base de una concepción de desarrollo como proceso y resultado de la acción conjunta y estratégica de los diferentes actores sociales. Sin embargo, comunidades como Antofagasta de la Sierra y muchas otras en nuestro país, presentan un progreso diferencial a nivel de infraestructura básica, sociocultural y económica. Por consiguiente, la concepción capitalista liberal de desarrollo que subyace en el marco legal minero, no parece ser apropiado para comprender la dinámica socioambiental de la puna catamarqueña.

La agenda del desarrollo en sus visiones renovadas fundamenta la necesidad de subordinar la dimensión económica de desarrollo a objetivos sociales y culturales más amplios. Aspectos tales como el sentido de pertenencia, la identificación con propósitos colectivos y la necesidad de crear lazos de solidaridad, son en la actualidad algunas de las principales metas a las que debe encaminarse el desarrollo económico con una visión más multidimensional, fortaleciendo las redes de cohesión social y creando sociedad.

Dicho lo anterior, analizar la problemática de la superación de la pobreza, mediante el concepto de capital social permite comprender la dimensión sociocultural en el territorio y mide la sociabilidad de un conjunto humano y aquellos aspectos que permiten que prospere la colaboración y el uso, por parte de los actores sociales, de las oportunidades que sur-

gen en estas relaciones sociales. Aquí la sociabilidad es entendida como la capacidad para realizar algún trabajo en conjunto, colaborar y llevar a cabo la acción colectiva. Para ilustrar mejor, en la comunidad de Antofagasta de la Sierra, las relaciones sociales son más complejas. Como distingue Durston (2003: 35) el espacio social es afectado por el espacio geográfico, y la distancia entre los vecinos –asentados en general en forma dispersa– y la insuficiencia de los medios de transporte atentan contra el surgimiento de una fuerte institucionalidad rural de capital social, sea individual (en redes) o comunitario (en instituciones).

En un trabajo previo, al indagarse sobre el grado de participación en acciones solidarias espontáneas en la Villa de Antofagasta y El Peñón, de los 67 casos consultados, 37 de ellos manifestaron no haber participado nunca en este tipo de iniciativas. A su vez, se consideraba que ayudaba poco y nada a mejorar la situación de su pueblo. Por otra parte, el nivel de confianza en las instituciones es muy bajo, en especial en la Municipalidad, los políticos locales, y los partidos políticos (Tapia, 2011: 131). En pocas palabras, y en consideración al escenario expuesto, se indaga de manera exploratoria las posibilidades de utilizar los recursos de las regalías que provienen de una actividad económica extractiva no renovable, en actividades productivas a nivel local. Por ello, el espíritu de la legislación en cuanto al proceso redistributivo debería contemplar una concepción de desarrollo que supere la visión economicista liberal hacia una concepción de ampliación de capacidades y opciones para que las personas puedan ser y lograr hacer lo que valoran. Teniendo en cuenta, que éstas capacidades están fuertemente condicionadas por el entorno económico, político, social, cultural y

ambiental en el que se desarrollan (Gutierrez Garza & Gonzalez Gaudio, 2010: 114).

En tal sentido, como menciona Serge Latouche (2007), estamos frente a “unos territorios sin poder que están a merced de un poder sin territorios”, por lo cual, el concepto de desarrollo local no escapa a la colonización de su imaginario por lo económico, que es consecuencia de un proceso económico que es fundamentalmente mundial y “a-espacial”, en consecuencia, las políticas tienen menos influencia. Por ello, sugiere que no debe confundirse “desarrollo local” con crecimiento localizado o dinamismo informal, porque el crecimiento de las lógicas locales no debería responder a lógicas globales, porque no se revitaliza el tejido local (Latouche, 2007: 185). Aquí parece radicar la desvinculación entre la concepción de desarrollo económico local que subyace en el sistema de redistribución secundaria de las regalías mineras y las capacidades reales de los pequeños municipios con patrones culturales, históricos y socioeconómicos diferenciales a la lógica capitalista, por ello, requieren que se contemple la posibilidad de “otro desarrollo” a una escala más humana.

### **Consideraciones finales**

Las regalías mineras, aunque se trate solamente de un 3% del valor de boca de mina, representan una fuente de ingresos importante para los debilitados presupuestos provinciales, con economías poco competitivas como la catamarqueña.

En efecto, las comunidades que contienen en su territorio a las empresas mineras, no sólo se ven afectadas por la actividad extractiva en sí misma, sino también son objeto de disputas de poder en torno a los beneficios económicos de la actividad minera por parte del gobierno nacional y provincial. En consecuencia, en

Antofagasta de la Sierra se entrecruzan diversas dinámicas políticas en un escenario lleno de contradicciones, con actores asimétricos.

Las tensiones políticas entre los diversos niveles de gobierno, no contemplan los costos sociales, ambientales y políticos que esta actividad externaliza hacia las comunidades y en última instancia hacia el mismo Estado en su conjunto. Por ello, a modo exploratorio, los problemas de redistribución y equidad podrían tener anclaje en que no hay una relación directa entre el marco legal establecido de promoción a la actividad minera a gran escala y la generación de un escenario propicio para el desarrollo de las zonas postergadas del país.

Lo que se hace más evidente en la modalidad de gestión de los recursos mineros por parte de los gobiernos provinciales, que restringen el acceso a la información pública a cerca de los contratos mineros, áreas de concesión minera, destino de los regalías provinciales, etc., del mismo modo que, son reticentes a generar participación a nivel institucional con otros actores sociales y políticos a fin de coordinar acciones en un marco de pluralidad y consenso.

Se requiere de una visión de desarrollo que supere el aspecto meramente económico y que articule a las comunidades a través de sus municipios con una concepción de desarrollo acorde con las necesidades locales en términos de equidad y convivencia pacífica. En tal sentido, se considera a las regalías como un derecho adquirido, que en última instancia le pertenece a las comunidades de donde se extrae el mineral y es lo que subyace en la necesidad de un sistema distributivo con participación de la comunidad en el diseño de las políticas públicas.

Por el contrario, lo paradójico de los modelos de desarrollo neodesarrollistas, es que se constituyen en claves por la extracción de los recursos minerales que se localizan territorial-

mente en ejidos municipales que representan a comunidades pobres que carecen de servicios básicos. Mientras éstos mega complejos mineros orientados al mercado externo, requieren para su funcionamiento enormes cantidades de energía y agua para lo cual construyen "ciudades" desarticuladas de las dinámicas sociales, culturales y económicas de las comunidades originarias que los contienen.

Por su parte, el Gobierno Provincial anuncia los beneficios de la minería para el desarrollo provincial por la alta dependencia de éstos recursos y construye un imaginario cultural del desarrollo asociado a una concepción neoliberal del mismo. Se considera que el desarrollo se generaría a partir de un proceso de crecimiento económico cuyos beneficios se repartirían por la sociedad por medio de la distribución de la renta emanada del mercado. Sin embargo, la generación de empleo local del sector minero no es significativa a nivel local.

Por otra parte, el municipio de Antofagasta de la Sierra, si bien percibió en concepto de redistribución secundaria de las regalías mineras \$ 14.656.833, 83 pesos de manera formal – porque los recursos se depositan en una cuenta corriente a nombre del municipio a la espera de autorización para su destino y uso– mientras tanto el milagro minero no llegó para mejorar sus condiciones de vida. Tampoco, les permitió generar una alternativa de desarrollo. Las limitaciones institucionales y la debilitada capacidad ejecutiva municipal, condiciona la autonomía real del gobierno local, como institución política y de servicios que debe optimizar los recursos con el fin de mejorar la calidad de vida.

En tal sentido, la responsabilidad social del gobierno local radica en aprovechar la oportunidad de financiamiento producto de una actividad extractiva en actividades productivas, para que estas comunidades no queden su-

mergidas en el olvido. Porque con el *status quo* imperante sufrirán un daño irreversible en su base productiva y ambiental, y serán aún más vulnerables a la dependencia del gobierno provincial y/o a los intereses de capitales externos.

### Referencias bibliográficas

- Altschuler, B. (2006). Municipios y Desarrollo Local: Un balance necesario. En *Desarrollo Local: Una revisión crítica del debate* (pp. 88). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Anónimo.(marzo de 2014) Un importante recurso para el desarrollo regional. *Panorama Minero*, 19.
- Basualdo, F. (2012). Desempeño de la actividad minera metalífera en la Argentina. Renta minera y distribución de los beneficios. *Apuntes para el Cambio Revista Digital de Economía Política*. Año 2 - N° 2, 5-18.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. *Revista de la CEPAL*. 86, 47-62.
- Coraggio, J. (2006). Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local? En *Desarrollo Local Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Corte suspendió el nuevo uso de regalías mineras. (2013, Octubre 7). *Miningpress Argentina*. Recuperado de <http://www.miningpress.com.ar/nota/80143/catamarca-la-corte-suspendio-el-nuevo-uso-de-regalias-mineras>
- Crearían un Parque Nacional en Antofagasta. (2000, Diciembre 9). *Diario La Prensa*. Recuperado de <http://www.laprensa.com.ar/256972-Crearian-un-Parque-Nacional-en-Antofagasta.note.aspx>
- Durston, J. (2004) *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- El Peñón: se oponen a entregar hostería. (2010, Agosto 24). *Diario El Esquiú: Política*. Recuperado de <http://www.lesquiui.com/notas/2010/8/24/ciudadania-173820.asp>
- Fernando Sánchez Albavera, G., Ortiz, N. M. (1999). *Panorama Minero para América Latina a fines de los años noventa*, División de Recursos Naturales e Infraestructura (pp. 88). Chile: CEPAL.

- Gallicho, E. (2004). El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio. En *Desarrollo Local y Gobernanza. Enfoques Transdisciplinarios*. Montevideo: CLAEH.
- Gambina, J., Lizuain, A., & Papi, S. (2010). Consideraciones sobre la cuestión minera en Argentina. En *Ecología Política de la Minería. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería* (pp. 415-448). Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- García Delgado, D., & Ruiz de Ferrier, C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Núm 1, Año I, 64-81.
- García, S. P., Rolandi, D. y Olivera, D. (2000). *Puna e Historia: Antofagasta de la Sierra. Catamarca*. Buenos Aires: Asociación Amigos del Instituto Nacional de Antropología
- Gill, M. (2010). La Reforma Política debe estar aliada a la Reforma Territorial. En *Federalismo Argentino Actual* (pp. 43-58). Córdoba: EDUCC.
- Gutiérrez Garza, E., & González Gaudiano, E. (2010). *De las Teorías del Desarrollo al Desarrollo Sustentable: Construcción de un enfoque multidisciplinario*. Mexico: Siglo XXI: Universidad Autónoma de Nueva León.
- Laserna, R. (2011). *La Trampa del Rentismo...y cómo salir de ella*. Cochabamba, Bolivia: Banco Mundial con apoyo de DFI D.
- Latouche, S. (2007). *La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante?* (U. Complutense, Ed.). Barcelona: Icaria.
- Moori K, M. (1999). *Reformas Económicas y la Inversión en el Sector Minero Argentino*. Proyecto: "Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa" (HOL/97/6034). Países Bajos: Serie Reformas Economicas.
- Moreno Romero, S., Lomaglio, D., Jalil Colome, J., Alba, J. A., Lejtman, N., Dipierri, J., & Marrodan, D. (2005). Condición nutricional en la puna argentina. *Observatorio Medioambiental*. 8, 111-125.
- Piacentini, F. (2014). Empleo público de las provincias, una bomba de tiempo. *NOAnomics*. Buenos Aires: NOAnomics.
- Rodríguez pide revocar el llamado a concesión para la hostería de El Peñón. (2009, Junio 5). *Diario El Ancasti: Política*. Recuperado de <http://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2009/6/5/rodriguez-pide-revocar-llamado-concesion-para-hosteria-penon-86381.html>
- Salama, P. (2014). ¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes? *Nueva Sociedad*. 250, 88-101.
- Secretaría de Minería de la Nación (2008, Mayo 8), *Argentina se convierte en Potencia Minera Mundial*. (2010, Mayo 8). Recuperado de <http://www.mineria.gob.ar/>
- Sousa Santos, B. (2006). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sousa Santos, B. (2007). Más allá de la gobernanza neoliberal: El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. México: Anthropos.
- Svampa, M. (2011). La minería es un "motor de desarrollo" que impulsa la economía nacional - Colectivo Voces de Alerta. En *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina* (pp. 21-28). Buenos Aires: El colectivo - Herramienta.
- Tapia, M. (2011). *Estrategias para el uso eficaz de las regalías mineras en la promoción del desarrollo local, a través del fomento del Capital Social*. Tesis de Maestría no publicada, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Córdoba, Argentina.
- Tapia, M. (2013, noviembre 14). El uso de las regalías mineras en contradicción del desarrollo: Caso Antofagasta de la Sierra, Provincia de Catamarca. En Universidad Nacional de Buenos Aires, *I Jornadas de Argentina Reciente "30 Años de Construcción Democrática"*. Buenos Aires.
- Tapia, M. (2014, Mayo 22). Minería extractivista en crisis. *La Voz del Interior, Opinión*.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? En *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N° 32*;. Buenos Aires: CLACSO.

# ¿A qué llamamos Recursos Naturales Estratégicos?

## *El caso de las baterías de litio en Argentina (2011-2014)*

*What Do We Mean by "Natural Strategic Resources"? The Case of Lithium Batteries in Argentina (2011-2014)*

Por Bruno Fornillo\*

Fecha de Recepción: 29 de junio de 2014.

Fecha de Aceptación: 13 de septiembre de 2014.

### RESUMEN

En la Argentina podría realizarse una de las funciones intrínsecas al carácter estratégico de un recurso natural, esto es, que el elemento químico litio forme parte de un proceso de industrialización gracias al cual producir baterías para alimentar una economía verde o, en el mejor de los casos, del posdesarrollo. Así, caracterizamos las múltiples tentativas que se han desplegado para lograr pasar del carbonato de litio a la batería por parte de actores científicos, industriales y gubernamentales, bajo la hipótesis de que una mayor articulación colectiva facilitaría la producción local de acumuladores de energía. Basándonos en fuentes primarias, fundamentalmente entrevistas a informantes clave, damos cuenta del destino de uno de los recursos estratégicos más prometedores para Sudamérica, que cuenta con el 85 por ciento de las mejores reservas mundiales del mineral.

**Palabras clave:** *Argentina, Litio, Recursos naturales estratégicos.*

### ABSTRACT

*Argentina could develop one of the intrinsic functions of the strategic nature of a natural resource, i.e. to make the chemical element of lithium take part of an industrialization process of batteries, tending towards a green or even post-development economy. In this context, we describe the many attempts that have been developed by scientific, industrial, and governmental actors in order to employ lithium carbonate in batteries. Our hypothesis is that greater collective articulation could facilitate the local production of energy storages. Based on primary sources, mainly on interviews with key informants, we give an account of the possibilities one of the most promising strategic resources in South America, which hosts 85 percent of the world's best mineral reserves.*

**Keywords:** *Argentina, Lithium, Strategic Natural Resources. Introducción*

---

\* Historiador por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctor en Ciencias Sociales por la UBA y en Geopolítica por París 8. Asimismo, es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: bmfornillo@gmail.com

## Introducción

El siglo XXI despierta en un escenario multipolar marcado por la emergencia descomunal de las economías de Asia-pacífico, una aguda crisis del capital, serios peligros climático-ecológicos y el declive del patrón energético fósil. Estas condiciones contribuyen a una creciente competencia, financiarización y privatización de los recursos naturales estratégicos (en adelante, RNE). Recientemente, en ausencia de una definición conceptualmente precisa de RNE para el subcontinente, hemos propuesto una: un recurso natural puede llamarse estratégico si responde a las siguientes condiciones relativas a su valor de uso, por sí mismas suficientes: a) ser clave en el funcionamiento del modo de producción capitalista; b) y/o ser clave para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial c) y/o ser clave para el despliegue de una economía verde o de posdesarrollo; y las siguientes condiciones relativas a su disponibilidad, de por sí necesarias: a) escaso –o relativamente escaso–; b) insustituible –o difícilmente sustituible–; c) desigualmente distribuido. Seguidamente, subrayamos que un recurso estratégico impone un protocolo de investigación-acción acerca de su situación actual y su proyección a futuro, sin lo cual la definición anterior carece de sentido práctico real (Fornillo, 2014)<sup>1</sup>.

Por esta vía, en la naturaleza sudamericana, hay un recurso que sobresale: en el triángulo compuesto por los salares de Argentina, Bolivia y Chile existe el 85 por ciento de las reservas mundiales probadas del mineral que anima la movilidad de los dispositivos eléctricos en el mundo: el litio<sup>2</sup>.

Hasta hace poco, la referencia inmediata que despertaba la palabra batería anclaba en esa caja, casi siempre negra, que permitía el regular andar de los componentes eléctricos del auto. De un tiempo a esta parte, el *imago* que evoca su nombre suele ligarse al más pequeño, plano y rectangular dispositivo que poseen las *neetbooks* o aún al más pequeño de los teléfonos celulares. El origen de las baterías de ion-litio no se remonta muy atrás en el tiempo. La primera marca en lanzar al mercado una batería ha sido *Sony*, en el año 1991, dado el menor peso que poseía respecto de las tradicionales y aprovechando las investigaciones que desde fines de los años '70 había encarado en el área de la energía John Goodenough, quien logró identificar el  $\text{LiCoO}_2$  como material de cátodo de elección para una batería recargable de ion-litio. De allí en más, la producción de baterías de ion-litio se volvió gigante, tanto que cada quien suele tener una al alcance de la mano.

Desde el proceso inicial que convierte la salmuera de los salares en “carbonato de litio”, que sería el litio en su estado más básico con una pureza del 99.6, se van obteniendo diferentes grados de pureza del mineral y sus derivados, que se utilizan no sólo en baterías, sino en múltiples campos: en la energía nuclear, en medio de cerámicas y vidrios, como psicofármaco estabilizador, en múltiples aleaciones (aluminio, cadmio, cobre y manganeso), en submarinos y naves espaciales para depurar el aire y demás<sup>3</sup>. El

1 Véase: Fornillo, Bruno *¿Commodities, bienes naturales o Recursos Naturales Estratégicos? La importancia de un nombre.* En *Revista Nueva Sociedad*, Número 252, Friedrich Ebert Stiftung, julio-agosto 2014. Disponible en línea: [www.nuso.org.ar](http://www.nuso.org.ar).

2 El triángulo de litio del área andina está conformado por el salar de Uyuni en Bolivia, el

de Atacama en Chile y el Salar de Hombre muerto en la Argentina. Las reservas de litio en la región se distribuyen estimativamente del siguiente modo: la Argentina dispone del 12%; Bolivia, el 50% y Chile el 23%.

3 Para extraer el litio de los inmensos lagos salados se deben perforar las salinas, llegar hasta donde está la salmuera (USD 300 por tonelada), extraer esas aguas, purificarlas y de ahí se obtiene carbonato de litio (o cloruro de litio)

aumento del precio del carbonato de litio (separación primera del litio en estado bruto) pasó de U\$D 2.000 en 2003 a U\$D 6.000 en 2005, creciendo en los últimos diez años a un promedio de 8 por ciento anual, con proyecciones de demanda que estiman un crecimiento continuo, duplicándola para el año 2020 (Lagos Miranda, 2009; Maire, 2010). Es, igualmente, en el mercado de los autos híbridos y eléctricos donde se depositan las mayores chances de que se consoliden decididamente las baterías de ion-litio —que con 10 kg. de carbonato de litio cuestan entre U\$D 10.000 y U\$D 20.000—. En efecto, la clave del valor de uso del litio reside en la puesta de producción masiva de autos eléctricos o híbridos, un rubro que podría pasar de 500 mil vehículos en el año 2009 a 7 millones en 2020, según datos ofrecidos por la CEPAL (Hong Kyu, 2010). Así, podemos afirmar que estamos ante una materia prima que pasó a ser un verdadero RNE, geopolíticamente decisivo en la actualidad. Que esta proyección no es una mera posibilidad sino un hecho concreto lo certifica nuestra propia experiencia en el trabajo de campo, donde comprobamos el rápido progreso de la extracción de litio del Salar de Olaroz, en la provincia argentina de Jujuy, por parte de la compañía australiana Orocobre, que tiene entre sus mayores accionistas a la principal fábrica de autos del mundo, la japonesa Toyota. Claro está, la batería de autos eléctricos es central, pero no debe desestimarse la utilización del litio para la acumulación de energía en otras aplicaciones igual de importantes: energías alternativas, medicina, etcétera.

Hasta aquí no escasean los escritos que abordan la dinámica del mineral en Sudamérica de manera general, pero no profundizan en la industrialización del litio como problemáti-

---

a un 99,6%, que es lo que se exige a nivel internacional para fabricar baterías.

ca en sí y totalmente medular, no ahondan en fuentes de primera mano como las que aquí tratamos y no lo consideran en tanto RNE. En este trabajo, centramos nuestra atención en las chances de fabricar la batería de litio en la Argentina, porque a pesar de importarlas hoy de Corea, China o Japón, se está intentando por diversos medios producirlas en el país<sup>4</sup>. Como si fuese la fiebre del oro, la posibilidad de lograrlo despierta las más disímiles especulaciones: para unos, está al alcance de la mano; para otros, es imposible. Por ello, el objetivo de este escrito consiste en calibrar de la manera más exacta posible en qué punto se encuentra la ilusión de realizar baterías en el sur. Para lograrlo, además de basarnos en fuentes secundarias y haber utilizado información contenida en las páginas *web* institucionales del Ministerio de Industria o de “Ciencia y Técnica”, hemos realizado entrevistas en profundidad a empresarios, científicos y políticos, gracias a un trabajo de campo realizado en Buenos Aires, pero también en las provincias de Salta y Jujuy.

Evidentemente, al contar con el recurso básico, resulta una pretensión tan natural como ambiciosa pretender que la Argentina fabrique baterías de ion-litio. Los beneficios de tal empresa saltan a la vista: 1) los acumuladores de ion-litio se encuentran en el corazón de una sociedad transicional pos energía fósil, contribuyendo a que el país rioplatense la lleve adelante; 2) en el caso de ser competitivas, suponen un producto de consumo interno y de exportación de altísimo valor agregado, capaz de desparra-

---

4 Este trabajo forma parte de una investigación integral llamada: *La explotación del litio en Argentina*, llevada adelante de manera interdisciplinaria por el Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes naturales del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Universidad de Buenos Aires; y ha sido financiada por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

marse por la economía regional entera; 3) requieren amplios procesos técnicos de aprendizaje que aumentarían la capacidad científica del país, e incluso serían sustanciales en el caso de que las baterías de litio fuesen relegadas por las de hidrógeno u otras; 4) supondría la feliz conclusión de una retroalimentación positiva entre los múltiples actores que deben aunar sus intereses y acciones, tanto privados como públicos.

En suma, contar con las baterías de Ion-litio supondría realizar lo estratégico de un recurso, esto es, convertir el puro litio en un método para almacenar electricidad, situándose en el corazón de una transición energética verde y limpia, una de las razones fundamentales que avalan el empeño de contar con ellas en Sudamérica.

### **Primeros emprendimientos industriales: entre la *Netbook* y el auto limpio**

Los problemas a los que se enfrenta la industria del litio para contar con la batería no son para nada menores. En términos generales, no existe en el planeta una batería de litio absolutamente probada que sea capaz de posibilitar una *performance* análoga a la que brindan los combustibles fósiles, al punto de que sea posible reemplazarlos sin más. Y esto debido a que las actuales tienen una potencia menor que la combustión fósil, una autonomía máxima discreta (algo más de 100 km), requieren un tiempo de carga holgado, son bastante grandes y pesadas, y corren el riesgo para nada inocuo de incendiarse (para investigar cómo paliar estos defectos, entre otras cosas, el gobierno Alemán destinó mil millones de euros durante el año 2013, y un monto similar corrió por cuenta del estadounidense). Ahora bien, realizar una batería de litio requiere de múltiples pasos, de los cuales la Argentina, en la actualidad, apenas ha llevado adelante el más básico, y ni siquiera seguramente: contar con carbonato de litio (en los hechos, en manos de una empresa multinacional –FMC Lithium en

Catamarca más precisamente– que no está obligada a venderlo localmente<sup>5</sup>), y en cierta medida, ha llevado adelante el último. Más específicamente: de la nada a la batería existen, al menos, cuatro pasos básicos: 1) contar con los elementos químicos, el litio entre ellos es estratégico; 2) el procesamiento de esos químicos; 3) producir los elementos físicos de las baterías, su “corazón”; 4) el ensamblado final de la batería. Como mencionamos anteriormente, la Argentina está en condiciones de llevar adelante el primero y el último paso en condiciones industriales, pero no los medulares y más difíciles.

Enfocando los puntos críticos y nucleares de la batería (los pasos 2 y 3), para así contar con una batería fabricada en el país, es necesario, en términos químicos, lo que podríamos llamar el pasaje del “carbonato de litio a los compuestos”; esto es, contar con las sales, entre otros elementos químicos que se precisan para la emulsión que contiene la batería. A su vez, en términos físicos se requiere, para realizar las celdas, otros componentes que son “insumos estratégicos” como los separadores, de muy difícil composición<sup>6</sup>. De realizar estos pasos se contaría con una batería producida en la Argentina, pero para dar al menos uno de ellos se

---

5 Respecto de la más pura extracción del litio de los salares. A mediados de 2014, la faena está en manos de empresas extranjeras –la única en producción es FMC Lithium y en agosto comienza Orocobre– que exportan carbonato de litio, esto es, el producto menos elaborado posible, dejando en el país regalías mínimas, siempre en el caso de que la exportación sea correctamente declarada.

6 Para una buena descripción de los elementos químicos y físicos que requiere el armado de una batería, véase: Andreotti, Jorge Ignacio (2012). *Entendiendo el tema del litio en Argentina*. Disponible en línea: <http://ingenieroandreotti.blogspot.com.ar/2012/11/entendiendo-el-tema-del-litio-en.html>

necesita: a) maquinaria muy sofisticada y capacidad técnica; b) conocimiento científico y utilización, creación o “ingeniería reversa” de patentes, que los países centrales cuidan con celo; c) claro está, se necesita capital para invertir –aunque la sumas no son astronómicas–. Más aún: suponiendo que una ecuación feliz pueda permitir que se confeccione la batería, hay que hacerlo a un precio competitivo para un mercado dispuesto a adquirirlas<sup>7</sup> y dada la constante modificación de los patrones del mercado de acumuladores energéticos, es un requisito que todos los pasos anteriores se realicen de manera robusta para estar lindando siempre con la “frontera tecnológica”. De superar todos estos obstáculos, se habría consolidado la industria de la producción de baterías en la Argentina. Es evidente que los problemas no son menores, aunque eso no quita que sea el escenario más noble para el país. No es fácil, pero hay intentos y una base de la cual partir, es decir, existen una serie de emprendimientos industriales<sup>8</sup>.

---

7 Un informante clave reseñaba un incidente aleccionador. Uno de los principales proveedores de baterías convencionales de la fábrica Volkswagen en el país, que posee el respaldo a su producción por parte del gobierno nacional argentino, se enfrentaba a múltiples escollos “administrativos” de la automotriz a la hora de entregar su producto. Sucede que, se dice, esas mismas baterías era posible conseguirlas en Brasil a un precio apenas menor. El incidente, pues, alecciona que el desafío no sólo es producir las baterías sino que además tienen que ser competitivas porque quizás ni un mercado cerrado las proteja.

8 Llamamos *industrialización* al agregado de valor creciente que supla el nivel de *commodity*, esto es, de puro carbonato de litio. Como suele ser usual cuando aparece un novedoso potencial de negocio altísimo que bien puede beneficiar a los “madrugadores”, no son pocas las tentativas que tienen mucho de grandilocuente y poco de cierto, una suerte de “mistificación” que ronda

El anhelo de pasar del litio a la batería combina la acción de actores públicos y privados. La primer tentativa se estructuró sobre la base de una serie de investigadores emprendedores que tenían a los doctores Juan Collet, Arnaldo Visintin y Daniel Barraco entre sus gestores principales, asociados a la empresa Pla-ka, radicada en Recreo, provincia de Catamarca, la cual se dedicaba a la fabricación de acumuladores de energía convencionales (Entrevista a Juan Collet, 2014). Fue el gobernador de Catamarca el que le mencionó a la empresa Pla-ka, interesada en abrirse a nuevas chances del mercado, que había unos investigadores que estaban en condiciones e interesados en fabricar baterías de litio. La conjunción se produjo, además, por el interés del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, que dio el puntapié para la presentación de un proyecto de investigación –dirigido por Arnaldo Visintin– que contribuía con cerca de U\$D 500.000 mientras una contraparte corriese por cuenta de la empresa. A esto se le sumaba un elemento clave, se les aseguraba ser los proveedores de las baterías que utilizarían las computadoras que distribuía el gobierno nacional a los escolares de todo el país desde el programa *Conectar igualdad*. Cómo la tentativa iba a requerir tiempo, inicialmente se realizó la misma operatoria que realizaba otro proveedor –la empresa Probattery–, que consistía en ensamblar la batería con componentes importados más que producirla en el país. Prontamente, los fabricantes de la

---

fantasmalmente estos proyectos. Puede quizás ser el caso de Bravo Motor Company, que auguraba realizar de la noche a la mañana un auto eléctrico argentino, pero ante las críticas vertidas por un programa de periodismo de la oposición y el rechazo del gobierno de concederle el decreto de terminal automotriz terminó, afirma, mudando sus operaciones a California.

computadora empezaron a manifestar inconveniencias con el precio, puesto que no les resultaba conveniente pagar un solo peso más por un batería que podían conseguir sin demasiados inconvenientes en Asia, de modo que Pla-ka ofreció abastecer con los números justos para asegurarse el mercado. Al final, unos afirman que la empresa no cumplió con la entrega, otros que era de esperar que las chances de cumplir con la fabricación de baterías en el tiempo estipulado no fuesen absolutas, pero admitirlo era perder la opción de contar con el apoyo estatal necesario para ir avanzando. Sea como fuere, lo cierto es que este primer paso no se concretó: Pla-ka no llegó a abastecer al programa *Conectar igualdad*, perdiendo ese importante nicho.

Hubo un segundo hecho significativo en junio de 2012, esta vez respaldado por el Ministerio de Industria (en adelante, MdI), que consistió en articular formalmente a los actores involucrados en la industrialización con un mercado potencial de gran escala: las empresas de electrónica radicadas en la provincia de Tierra del Fuego, puesto que allí había una demanda general que excedía con mucho la del programa *Conectar igualdad*. La reunión contó con casi todos los involucrados en la potencial industrialización<sup>9</sup>: los fueguinos (entre los que estaban, por ejemplo, la empresa Newsan, líder en artículos de electrónica, que controla

casi la mitad del mercado de televisores de la Argentina), representantes Estatales, la propia Ministra, y las empresas productoras de baterías, Probattery y Pla-ka (junto con el Dr. Barraco, que por entonces, se presentaba en verdad como Sol.ar, una empresa que tendría una participación compartida entre Pla-ka y los investigadores). Se esperaba que se formase un fondo con un porcentaje de la venta de electrónicos para financiar distintos proyectos que el gobierno (o las propias empresas) consideraban estratégicos, entre los que se encontraba la industrialización del litio<sup>10</sup>. En aquella reunión, pues, emergieron tanto las posibilidades de fabricar baterías en el país—se afirmó que estarían para mediados de 2013— como sus obstáculos, dado que no estaba del todo claro si las condiciones locales eran suficientes como para que la tentativa de una batería del sur llegue a buen puerto (Entrevista a Juan Dominguez, 2013).

Como el programa *Conectar igualdad* seguía avanzando, ya en su tercera etapa, desde el MdI incentivaron a los investigadores, con Barraco a la cabeza, a que se presenten a los *Créditos del Bicentenario*, algo que finalmente obtuvieron. En

---

9 Estuvieron presentes el vicepresidente de la empresa Pla Ka, Raúl Cometto, el presidente de Probattery, Guillermo Freund, el director del equipo multidisciplinario de Investigación, Daniel Barranco y participaron representantes de las empresas radicadas en Tierra del Fuego: Mirgor, Newsan, Brightstar, BGH, Electro Fueguina (Frávega), Novatech, Air Computer, Exo, Nec, Garbarino y Radio Victoria Fueguina, Mirgor y miembros de las empresas Pc Arts y Grupo Núcleo.

---

10 El gobierno nacional promovía por entonces que las empresas que importaban también exportasen por un monto semejante. Como resultaba difícil que las empresas de electrónica llegasen a esa paridad se pensó que constituyan un fideicomiso que se fondeará con un porcentaje de sus importaciones y que sería utilizado para realizar inversiones que generarán valor agregado en el país. Así, se anunció que impulsarían inversiones por aproximadamente U\$D 1.100 millones entre los próximos 3 y 5 años (2012) en diversos sectores productivos como energías renovables, refinación, agricultura industrial, petroquímica y minería y que permitirían un ahorro de divisas de aproximadamente 1.500 millones de dólares al año. Véase: [www.industria.gob.ar](http://www.industria.gob.ar)

octubre del 2012, Pla-ka recibió un certificado por 6,8 millones de pesos (cerca de U\$D 800 mil) del programa *Créditos del Bicentenario* para comenzar la puesta en marcha de una planta elaboradora de baterías de ion-litio en el área industrial El Pantanillo de Catamarca. Se afirmaba que contaría con una capacidad instalada para producir 1,8 millones de unidades anuales con las que abastecer de manera local a los productores de computadoras portátiles, proveedores del plan *Conectar igualdad*. Se sustituirán importaciones por \$37,3 millones y generarán 66 nuevos puestos de trabajo, afirmaron desde el MdI. Si el emprendimiento prosperaba, se iban a replicar plantas en Salta y Jujuy. Aunque se compraron una máquinas chinas que actualmente están “varadas”, el crédito no se ejecutó, alegan unos que la empresa Pla-ka compró una máquina sin la autorización necesaria, otros que directamente una traba ficticia del Banco Nación lo impidió, dando por tierra la esperanza de fabricar una batería “ciento por ciento catamarqueña”.

La última iniciativa de Pla-ka ha consistido en poner en marcha una planta para producir baterías de autos en Córdoba, a partir de planos obtenidos gracias a un convenio con científicos de la República Checa. En pos de obtener el procesamiento que requiere el litio un científico de la Universidad Nacional de La Plata fue a la República Checa donde utilizó “caja de guantes” (muy importante porque permite operar los compuestos en las condiciones especiales que se requieren, sin oxígeno por ejemplo) para confeccionar la batería. La idea sería, gracias a esos planos, poseer las patentes y el *know how* para instalar una planta de baterías de autos, y una vez lograda, que los científicos locales apunten a su perfeccionamiento. Según lo proyectado, para el 2014 esa instalación ya debería estar en marcha. Empero, la falta de financiamiento –alegan sus gestores– también deja esta posibilidad en medio del suspenso (Entrevista a Daniel Barraco, 2014).

## **Nuevas chances: hacia el corazón de los acumuladores**

Uno de los principales obstáculos a la hora de la fabricación de baterías consiste en el pasaje del carbonato de litio a la obtención de pastas inorgánicas y polímeros a partir del carbonato de Li purificado, para así construir los ánodos, cátodos y electrolitos que se precisan para la confección de la batería (aquellos que más arriba, catalogamos como el paso 2). Esta elaboración es clave y en ella se encuentra una de las encrucijadas para la realización de la batería, ya que puede hacerse en el país de manera experimental y en unas cantidades de laboratorio, pero realizarlo a escala industrial con el suficiente nivel de calidad técnica requiere de una serie de maquinarias que suponen devengar una sumas (entre 500.000 y 5 millones de dólares) cuya monto es difícil de encarar. Incluso, un testimonio experimentado, afirmó que el pasaje del “carbonato de litio a las sales” que requieren las baterías sólo la hacen actualmente 6 empresas en el mundo, todas japonesas. Y además no hay que olvidar lo que vendría después: no se tiene absoluta certeza que el resto de la confección de la batería sea sencilla (se requieren otros “insumos estratégicos” para facturar las celdas, como los separadores, tal el paso 3) y puede, a su vez, terminar siendo una tecnología obsoleta más temprano que tarde, dado que hay miles de baterías diferentes y no todas nacen de “la misma máquina”. Así las cosas, no es una decisión irracional por parte de los sujetos económicos desistir de encarar esas inversiones. Sin embargo, nos encontramos ante una situación general en la que si se modifica alguna variable puede resultar atractivo apostar a la inversión.

En este sentido, Laring es una empresa abocada a productos químicos para la industria, fundamentalmente para el tratamiento de superficies, que ha logrado realizar litio metálico en el país en mayo del año 2012, producto que terminó en el escritorio de la Presidenta. A

principios de aquel año, la empresa había trazado campos sobre los que podía trabajar a futuro, uno de ellos fue la explotación hidrocarburífera de “Vaca Muerta” en la provincia de Neuquén, y otro fue el litio (sus dueños son una familia de químicos, algunos de los cuales trabajan en la Universidad, de un marcado espíritu nacional-desarrollista). Dada la repercusión que obtuvo el litio metálico (cuyo precio está 40 por ciento por encima del carbonato), fueron invitados a participar en el Simposio: “Desafíos en las baterías recargables de litio oxígeno” realizado en septiembre de 2012 en la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde estuvieron presentes todas las altas autoridades del Ministerio Nacional del área. Allí, trabaron contacto con quien motorizaba las jornadas, Ernesto Calvo, quien comanda el Instituto de Química Física de los Materiales, Medio Ambiente y Energía (INQUIMAE-UBA). El objetivo que posee la empresa, igual, no es fabricar litio metálico, que carece de un gran mercado, salvo que el carbonato argentino tenga un precio muy competitivo a nivel mundial, sino las sales de litio que se precisan para la confección de la batería, en un proceso técnico y de industrialización creciente. El entusiasmo lo llevó en un primer momento a pensar que estaban cerca de las condiciones que se requieren para fabricar las sales, pero rápidamente se dieron cuenta que esa tarea requería una inversión significativa y no menos conocimiento y técnica, de modo que optaron ir por pasos: fabricar hidróxido de litio (que se usa en diversas aplicaciones y en las grasas de litio) para ir familiarizándose con el elemento químico y desplegar un proceso de incorporación creciente de tecnología, “que es lo que una pequeña empresa puede hacer” (Entrevista a Ricardo Bronstein, 2014). Al mismo tiempo, participan en un proyecto de investigación dirigido por la gente del INQUIMAE para extraer litio sin consumir agua y en otro que consiste en

construir un “Centro del litio”, un polo científico en Jujuy conjuntamente con la división de investigación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y la Universidad Nacional de Jujuy. Es, pues, una empresa interesada en vincularse a procesos tecnológicos de vanguardia que traba relación con los organismos públicos que lo pueden facilitar.

Uno de los principales proveedores de baterías al programa *Conectar igualdad*, y una de las empresas más grandes de la Argentina en el comercio de baterías, Probattery, realizó una inversión en mayo de 2012 que le permitió incrementar la producción y ensamblaje de baterías para el programa *Conectar igualdad*. En su plan de inversiones, Probattery evalúa recurrentemente la chance de dedicarse a la producción de celdas de batería —aquello que llamamos el paso 3— como un socio más al interior de un conglomerado de empresas. De hacerlo, en los hechos, podrían pasar a dominar el *know how* de casi todo el proceso de confección de baterías, a excepción de la obtención de los compuestos. Esa apuesta por producir las celdas, independientemente si el litio es local, no se efectivizó aún debido a la interrelación entre obstáculos técnicos y económicos: la certeza de realizar una batería técnicamente muy confiable no eran absolutas, en el plan de negocios no existían ganancias potenciales y el incremento de precio respecto de una buena batería del mercado mundial (coreana, por ejemplo) excedía un tanto el 25 por ciento; tope para que resulte competitiva (Entrevista a Guillermo Freund, 2014).

Además de estos emprendimientos privados existen otros públicos. El gobierno de Jujuy, a raíz de declarar al litio “recurso natural estratégico”<sup>11</sup>, creó la empresa Jujuy Energía y

---

11 Mediante el decreto gubernamental Núm. 7592 de marzo de 2011, el gobierno de Jujuy declaró al litio “recurso natural estratégico”, obligando a que los proyectos de exploración y explotación

Minería Sociedad del Estado (JEMSE), que es de propiedad provincial y tiene participación en los proyectos de extracción de litio. La empresa gozará de un porcentaje de entre el 5 y el 8,5 por ciento de la producción de carbonato de litio de las explotaciones, que podrá venderla o utilizarla en el mercado argentino. De hecho, si el país quisiera contar en un futuro cercano con el recurso está es la fuente más palpable que puede utilizar. Así, la intención de la provincia parece ser ligarse al Estado nacional para potenciar su capacidad técnico-científica y tener un pie en cada sector (exploración, extracción, industrialización, eventualmente) obteniendo las inversiones de fuera bajo el reaseguro de contar con un porcentaje del recurso que le permita llevar adelante la construcción de baterías, forjando una suerte de “cluster del litio” local. Sin embargo, hoy por hoy, JEMSE parece estar, antes que nada, abocada a captar la renta de los emprendimientos privados mineros, petrolíferos y de oro, que es una de sus últimas ilusiones. Aunque su creación y emplazamiento estratégico es muy interesante, JEMSE está lejos de constituirse con una visión de futuro que le permita oficiar de palanca del desarrollo tanto en el terreno del litio como de innovación; antes bien, parece estar atada al puro –posiblemente gris– papel de “hacer negocios”. El resultado, en este sentido, no es alentador, teniendo en cuenta que supuestamente debería operar en el amplio abanico de las energías, aún de las alternativas (Entrevista a Marcos Calachi, 2014).

Tal vez, la mayor posibilidad de fabricar baterías de litio en la Argentina radica en la asun-

---

minera sean sometidos al estudio previo de un Comité de Expertos para el Análisis Integral de Proyectos de Litio, que debe aprobarlos o rechazarlos según criterios de beneficio socio-económico local, ambientales, técnicos, etcétera. Existen cerca de 4 proyectos que buscan declararlo de igual manera en el Poder legislativo nacional, ninguno de los cuáles todavía ha prosperado.

ción del proyecto por parte de YPF Tecnología (YTec). Creada recién a fines del año 2012, YTEC es una empresa pública conformada por YPF, ahora nacionalizada, y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y tiene como misión investigar, desarrollar, producir y comercializar tecnologías, conocimientos, bienes y servicios en el área de petróleo, gas y energías alternativas. En la ciudad de La Plata, con un costo de 30 millones de dólares, proyectan la construcción de su sede y de laboratorios, entre los cuales, uno estará dedicado especialmente a las investigaciones relativas al litio y las baterías. Gran parte del conjunto de técnicos e investigadores que más experiencia posee, con Arnaldo Visintín y Juan Collet a la cabeza, llevarán sus trabajos allí. En principio, YTec no se abocará a la producción concreta de baterías, su propósito reside en profundizar en las investigaciones y desarrollos para que esa tarea sea finalmente posible, creando procedimientos químico-eléctricos, patentes, etcétera, y así ofrecerlos o comercializarlos en el mercado local. Sea como fuere, la entrada en el campo de juego de YTec resulta esperanzadora, por una serie de motivos: es un centro de investigación abocado especialmente a la energía y pivotea fuertemente entre la investigación y el mercado, ambos espacios neurálgicos a la hora de sondear las chances de las baterías de litio. Además, posee un respaldo holgado de capital, puesto que para YPF la inversión en litio es una nimiedad si se compara con su plan general de inversiones. Por último, es una empresa con presencia federal controlada en su mayor parte por el Estado argentino, brindando así la posibilidad de que sus avances sean, a la vez, fruto y usufructo del país como un todo.

## Palabras finales

Pese a contar con la mayor cantidad de reservas probadas y económicamente rentables de litio, el triángulo de salares que componen la

Argentina, Bolivia y Chile tiene todavía un trayecto por recorrer para contar con la batería de litio. En este sentido, es necesario brindar un mínimo panorama de los otros casos. Por ahora, el interés de Chile radica en exportar la materia prima en su estado primario, buscando controlar el precio y el mercado (son el principal exportador del mundo de carbonato de litio seguidos por Argentina) y no muestra intención de realizar la batería – cierto es que no posee actualmente capacidad técnica ni un gran mercado para ello– y tampoco de construir una suerte de “OPEP del litio”; más cerca del libre mercado que propicia la Alianza para el Pacífico que de perfiles protectores más comunes en el MERCOSUR (Lagos, 2009). Seguidamente, el caso de Bolivia es interesante, puesto que el gobierno plurinacional ha decidido poseer un férreo control sobre la explotación del litio, hasta lograr confeccionar la batería. Hoy por hoy, para lograrlo se encuentra investigando sus propios modos de extraer el litio<sup>12</sup> y han realizado un convenio con Holanda que le proveerá formación y un laboratorio “llave en mano” para obtener un acumulador de energía. Entre las desafíos a superar por parte del país andino-amazónico se encuentran la ausencia de capacidad técnica local, de suficiente capital, de mercado para las baterías, todo lo cual no desmerece el destino que se ha trazado: la alternativa contraria a ser mero productor de materias primas, proyecto que desde el lejano Potosí se ha probado sucesivas veces con resultados siempre evidentes. En este marco, todo lo que contribuya a la

integración Sudamericana será un progreso, y la interacción entre la Argentina y Bolivia aparece especialmente promisorio.

Ahora bien, si seguimos al pie de la letra cada uno de los desarrollos en la fabricación de las baterías que hemos graficado, podemos advertir que los obstáculos y los planes frustrados no han sido precisamente pocos. Sin embargo, cada uno de ellos ha sumado experiencia en un camino que indudablemente es uno de lo más difíciles. Las condiciones, en principio, parecen sobrar: es verdad que el gobierno nacional del sur hizo bastante para poder contar con la batería (de hecho es una política del Estado sabida e impulsada por la misma Presidenta). Es también cierto que una provincia como Jujuy le presta especial atención al litio. Es también verdadero que los científicos han dedicado días y horas de sus investigaciones a este anhelo (han fabricado baterías en laboratorio), como lo es que el país posee un entramado industrial y un mercado potencial existente. Siendo así las cosas, volviendo al tránsito presentado, claro está que no es ocioso buscar las causas por las cuales el panorama podría parecer más sombrío de lo que se quisiera.

Primeramente, consideramos que sería erróneo concluir que las razones hay que encontrarlas en una serie de premisas estereotipadas: los empresarios no invierten, los científicos del litio exageran las chances, los políticos hacen insuficientemente, las provincias tienen una política que no se ajusta bien con la de la nación, todas las condiciones se desperdician porque nadie actuaría como, supuestamente, “debería actuar”. Estas cosas suceden, pero sus causas se hallan, en verdad, en la presión de un objetivo ambicioso para el desgajado entramado industrial nacional, para el presupuesto científico general (que aumentó considerablemente en el país, pero recordemos que Alemania le destinó a nuestro mismo problema € 1000 millones en un solo un año), para un Estado que por primera vez en décadas tiene

---

12 Aunque posea el 50 por ciento del litio es técnicamente más difícil de extraerlo que en los países vecinos por la menor concentración general y por las precipitaciones que retrasan la concentración por evaporación.

un perfil industrialista (aunque aún amparando el extractivismo económico). Además, ni siquiera existe una de esas condiciones como para apuntalar a todas las otras, por ejemplo, un gran entramado industrial que pueda desentenderse de la ayuda técnico-científica que podría brindar el Estado, de modo que tienen que darse todas juntas. En suma, se trata de las dificultades estructurales propias de un país dependiente, apenas industrializado, para lograr hacerse de un proceso tecnológico de punta a nivel mundial.

Desde otra perspectiva, en este muy complejo proceso, todos saben de su rubro y a lo sumo un poco de otro; pero lo cierto es que los funcionarios del Estado no saben la situación técnica real en la que nos encontramos (que sólo la saben los científicos); pero los científicos no saben de los vericuetos reales del mercado (a lo que están mucho más atentos los empresarios que invierten), y los empresarios no saben del destino general que se le debe destinar a un RNE (que es la función específica del Estado). Ante este escenario: para la situación argentina de partida es preciso contar con una coordinación política específica que articule a los actores para llegar a un producto en función de una planificación consensuada. Sólo así será posible sortear la falta de presupuesto y financiamiento público y privado, las lagunas que deja el apoyo del sistema científico y tecnológico, las dificultades inherentes al sistema industrial, la ausencia de patentes y la dependencia tecnológica. En otras palabras, se requiere una cohesión en el tiempo pensada desde el Estado para que además de “propiciar” se “implique” en el objetivo de que los científicos (que hoy parecen haber abandonado sus ansias de asociarse a la fabricación para mejor dedicarse a la investigación en YTec) creen los medios técnico-intelectuales necesarios a partir de un cronograma realista y factible con recursos genuinos, para que los empresarios vean que están amparados para lanzarse a la inversión produc-

tiva, en suma, se deben ajustar todas las perillas de un plan a futuro en la articulación entre ciencia, técnica y producción. Ojalá que la apuesta de YTec sea la definitiva, porque es indudable que no se puede perder la oportunidad que se nos presenta: lograr “exprimir” hasta sus últimas consecuencias lo que de estratégico posee un bien natural es la apuesta, mucho más si es central para la sociedad del posdesarrollo que viene.

## Referencias bibliográficas

- Andreotti, J. I. (2012). *Entendiendo el tema del litio en Argentina*. Disponible en línea: <http://ingenieroandreotti.blogspot.com.ar/2012/11/entendiendo-el-tema-del-litio-en.html>
- Fornillo, B. (2014). ¿Commodities, bienes naturales o Recursos Naturales Estratégicos? La importancia de un nombre. En Revista *Nueva Sociedad*, Número 252 (julio-agosto), Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires. Disponible en línea: [www.nuso.org.ar](http://www.nuso.org.ar).
- Hong Kyu, P. (2010). Evaluación del desarrollo de la tecnología de baterías de ion-litio, y proyección de demanda mundial de litio. En *Reunión del Grupo de Expertos Senior sobre el Desarrollo Sostenible del Litio en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lagos Miranda, C. (2009). *Antecedentes para una Política Pública en Minerales Estratégicos: Litio*. Santiago de Chile: Dirección de Estudios y Políticas Públicas- Comisión Chilena del Cobre.
- Maire, H. (2010). *Assessment of Lithium resources in Latin America: Opportunities and issues for sustainable development*. En *Reunión del Grupo de Expertos Senior sobre el Desarrollo Sostenible del Litio en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

## Entrevistas

- Arnaldo Visintin, Investigador CONICET, 2014.  
Daniel Barraco, Investigador CONICET, 2014.  
Guillermo Freund, Presidente de Probattery, 2014.  
Juan Collet, Investigador CONICET, 2014.  
Juan Dominguez, Ministerio de Industria, 2013.  
Marcos Calachi, Director de JEMSE, 2014.  
Ricardo Bronstein, Presidente de Laring, 2014.

## Recurso WEB

[www.industria.gov.ar](http://www.industria.gov.ar)

# La planificación del Estado en el uso sustentable de los recursos naturales.

## ***El caso del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA<sup>2</sup>) (2010-2020)***

*State Planning in Sustainable Use of Natural Resources. The case of the Agrifood and Agribusiness Strategic Plan (PEA<sup>2</sup>) (2010-2020)*

**Por Gustavo Blutman<sup>1</sup> e Ivana González<sup>2</sup>**

**Fecha de Recepción:** 30 de junio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 18 de agosto de 2014.

### **RESUMEN**

Un contexto complejo y de permanentes cambios como el que se nos presenta en la actualidad requiere, a la hora de afrontar los problemas públicos, por lo menos rediscutir las mejores herramientas de gestión. Para ello, se necesitan mecanismos institucionales que permitan que las diferentes dimensiones de la libertad y la participación sean colocadas en el centro de la escena. La planificación estratégica participativa se presenta como una herramienta innovadora en términos de nuevas tecnologías de gestión. En ese contexto, este artículo de investigación se propone dar a conocer y analizar la experiencia desarrollada en el caso del PEA<sup>2</sup> como tecnología

de gestión diseñada para dar respuesta a preocupaciones complejas, donde intervienen intereses disímiles como la conservación del medio natural y la utilización racional de los recursos naturales, vinculados en nuestro caso con las actividades agroalimentarias y agroindustriales, desde una perspectiva estratégica. La complejidad de la relación que se establece entre los diversos actores sociales, políticos y económicos que actúan en el caso del sector agroalimentario y agroindustrial requiere además una adecuada articulación. Esto implica la necesidad de focalizar en un modelo de Estado que se aleje de la rígida perspectiva administrativista y oriente su modelo de gestión al fomento de la interac-

---

1 Licenciado en Sociología y en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Administración Pública y Doctor en Ciencias Económicas, Área Administración de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la UBA. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA). Profesor Asociado de Gestión de Políticas Públicas de la FCE de la UBA. Correo electrónico: blutman@gmail.com

2 Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora Jefa de Trabajos Prácticos en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas y Docente de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común de la UBA. Profesora adjunta de las materias Estado y Políticas Públicas y Políticas Sociales en la Universidad ISalud. Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Correo electrónico: gonzalezivg@gmail.com

ción de los distintos actores involucrados, para generar acciones propositivas compartidas en el marco de un Plan Estratégico; para lo cual la experiencia del PEA<sup>2</sup> ha resultado una herramienta innovadora.

**Palabras clave:** *Recursos Naturales, Planificación Estratégica, Participación.*

## ABSTRACT

*In the present context, characterized by complexity and permanent changes, it is necessary to rediscuss which are the best management tools in order to confront public problems. It is then necessary to develop institutional mechanisms which focus on the different dimensions of freedom and participation. The participatory planning strategy becomes an innovative tool as a new management technologies. In this context, this paper aims at presenting and analyzing the experience of the case of PEA as a management technology designed to addressing complex concerns, especially when divergent interests are at play. In the case of agribusiness and agrifood activities, environmental concerns and rational use of non renewable resources must be addressed from a strategic perspective. The complexity of the relationship established between the various social, political, and economic actors involved in this case also requires proper coordination, which implies the need to focus on a state model which goes beyond managerialism's rigid perspective, shifting the management model in order to promote the interaction between the different actors involved; giving place to cooperative and constructive actions under a Strategic Plan.*

**Keywords:** *Natural Resources, Strategic Planning, Participation.*

## Introducción

La preocupación por el medio ambiente y el uso sustentable de los recursos estratégicos es

y debe ser una prioridad en la agenda pública e institucional de todo Estado Nacional. Para dar cuenta de la importancia del tema en el caso de nuestra región, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, América Latina y el Caribe (PNUMA, 2002) el medioambiente ocupa una relevancia particular en términos de posesión de reservas de agua potable, suelos arables, superficies boscosas y biodiversidad.

En la actualidad, los problemas ambientales más agudos en relación a los recursos naturales en la Argentina están asociados al deterioro de los suelos, la degradación de pasturas, la destrucción de los bosques y la pérdida de biodiversidad genética y ecosistémica. Las sequías constituyen la principal causa de pérdidas de cultivos en el país. Las inundaciones afectan a la población de un modo directo (tanto en las áreas urbanas como rurales) y han sido las catástrofes ambientales más reconocidas por la población durante la década del '80 y en la actualidad. Los problemas más graves de contaminación se concentran en el complejo fluvial industrial que une las ciudades de Rosario, Buenos Aires y La Plata, y en varios centros urbanos del país (Gallopín, 2004:14). A ello se suman los problemas vinculados al cultivo y producción de soja transgénica que ya ocupa la mitad de la superficie agrícola del país, lo que trae como consecuencia una fuerte deforestación y pérdida de bosques nativos (Montenegro y otros, 2004).

En este contexto, el tema de la conservación del medio natural y la utilización racional de los recursos renovables y no renovables, vinculados a las actividades agroalimentarias y agroindustriales son algunos de los reclamos que se le efectúan más asiduamente al sector, convirtiéndose por ello en una de

las prioridades de la agenda institucional para la definición de políticas para el sector.

Asimismo, la dotación de recursos en nuestro país implica una responsabilidad en el proceso de reconfiguración de la sociedad contemporánea global, lo cual plantea nuevas exigencias en términos de políticas agrícolas (Sotomayor, Rodríguez y Rodrigues, 2011), y en este sentido, la relevancia del tratamiento académico y profesional de temáticas vinculadas al diseño e implementación de mejores políticas radica esencialmente en el impacto socio-ambiental que produce, y en ello reside la relevancia del presente trabajo.

En la misma línea, y en sintonía con el Informe de Evaluación de Ecosistemas del Milenio de 2003, Amartya Sen (2011) afirma que poniendo el acento en los desafíos futuros en materia de gestión de políticas públicas, el foco de atención respecto del diseño de políticas ambientales ha girado a menudo alrededor del desarrollo de instituciones nacionales e internacionales adecuadas, que garanticen el uso sostenible de recursos reafirmando los valores de la justicia, trato igualitario, capacidades básicas y equidad para regir el acceso a los servicios del ecosistema y sus usos.

Asimismo, dentro de las discusiones que subyacen a las nociones de sostenibilidad y desarrollo podríamos decir, siguiendo a Gallopin (2003), que en los extremos se ubican por una parte aquellos planteos que sólo prestan atención a la sostenibilidad del sistema social o económico, y por el otro, quienes privilegian únicamente la sostenibilidad de la naturaleza.

De acuerdo con el primero de los enfoques, el capital natural y el manufacturado pueden sustituirse perfectamente entre sí. La sustitución de los distintos tipos de capital

implica que lo fundamental es conservar un nivel agregado mayor más el capital manufacturado y no preservar el capital natural en particular. Desde esta mirada, se considera que la sostenibilidad de los sistemas ecológicos reviste importancia sólo en la medida en que sea necesaria para la sostenibilidad del componente humano.

De acuerdo con el segundo enfoque, los recursos naturales no pueden ser sustituidos por capital elaborado por el hombre. En consecuencia, no pueden agotarse sin que se produzca una pérdida irreversible de bienestar social.

Entre ambos enfoques se sitúa una postura intermedia compatible con la idea de que los distintos tipos de capital no son necesariamente sustituibles entre sí, y que en dicho contexto los recursos naturales son esenciales para la producción económica, el consumo y el bienestar humano en la medida que su uso conserve adecuados criterios de sostenibilidad desde el punto de vista social, económico y ecológico.

En el marco de esta última postura podría incluirse la opinión de organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), los cuales sostienen que el diseño de políticas debe contemplar la sustentabilidad del sistema agroalimentario y agroindustrial, lo cual exige una mirada integral del sistema productivo que incluya el diagnóstico de las causas de los problemas ambientales, la evaluación de las consecuencias (integrando las dimensiones ambientales, sociales y económicas) y las propuestas de soluciones que orienten las decisiones humanas para la conservación, mitigación o compensación de los impactos y la propensión a una funcionalidad socio-ambiental adecuada de los agro-ecosistemas.

La puesta en práctica del concepto de desarrollo sostenible requiere evaluar los costos del progreso en esa dirección. Los indicadores tradicionales de mercado, crecimiento económico o productividad no contemplan la erosión del sistema natural y ello motiva la necesidad de incorporar al análisis indicadores de sostenibilidad, como por ejemplo, la reducción de los impactos de la actividad humana sobre el medio ambiente, las tasas de utilización de recursos renovables y no renovables, la superación de la capacidad de carga de los recursos naturales y ecosistemas o la integración de los objetivos de largo plazo económicos, sociales y ambientales con la preservación de la diversidad biológica, cultural y económica (Bergh y Jeroen, 1996).

Expertos en la temática afirman que hay que vincular los indicadores de sostenibilidad con metas alcanzables (Peterson, 1997). Fijar metas para el desarrollo sostenible entre grandes grupos de interés es un proceso extremadamente difícil, sobre todo cuando son muchos los intereses en juego, ya que la variedad de perspectivas hace que se complejice la posibilidad de alcanzar consensos en los criterios para alcanzar el desarrollo sostenible. En ese contexto, creemos que la experiencia del PEA<sup>2</sup> puede contribuir a allanar caminos.

- Por ello, hemos definido los siguientes objetivos de trabajo:
- Dar a conocer la experiencia desarrollada por el PEA<sup>2</sup> como experiencia innovadora en términos de planificación estratégica participativa y federal de políticas sectoriales.
- Analizar el alcance y la relevancia del desarrollo de este tipo de planificación de políticas para la conservación del medio natural y la utilización racional de los recursos na-

turales vinculados con las actividades agroalimentarias y agroindustriales.

- Analizar el papel del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial como construcción colectiva en materia de diseño de políticas destinadas a promover el cuidado del medio ambiente.

### **La planificación estratégica participativa para la definición de políticas sectoriales.**

En una mirada retrospectiva de la planificación de políticas públicas podemos observar una evolución de la herramienta desde un carácter funcional asociado a la organización de tareas operativas, hacia una elevación que incorpora la dimensión estratégica permitiendo una mirada más allá del presente (Larocca, 2013).

Desde la perspectiva de Mintzberg planificar estratégicamente implica una combinación entre las intenciones organizacionales y las situaciones emergentes (Mintzberg y Quin, 1993), lo cual supone un cambio respecto de la planificación tradicional que enfoca el planeamiento hacia una concepción unilateral de la realidad, que atribuye a la autoridad y la responsabilidad de una aristocracia la capacidad para actuar como sujeto planificador de la comunidad y a ésta como un objeto pasivo, inerte y, por tanto, obediente a la voluntad del planificador. Para este estilo de planificación el plan es una tarea técnica que realizan los expertos al servicio de los políticos.

La planificación estratégica es una tecnología de gestión basada en el análisis sistemático y la identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una actual, teniendo en cuenta escenarios futuros

más probables y elaborando políticas, planes y acciones destinados a reducirla.

Algunos de los antecedentes teóricos referidos a esta perspectiva son los desarrollados por Carlos Matus (1993) en relación a la planificación estratégica situacional. Este enfoque sostiene la centralidad que desempeña en la vida social el Estado como garante público, siguiendo siempre la idea de generar una visión compartida de futuro y la elaboración colectiva de un proyecto. En definitiva, la planificación estratégica participativa es una herramienta que permite transformar un conjunto de intereses sectoriales en el interés colectivo y alcanzar el bienestar general del sector.

En palabras de Matus (1993), la planificación estratégica situacional es un cuerpo teórico-metodológico-práctico muy sólido, sistemático y riguroso que toma en consideración a varios actores (partidos políticos, gobernantes o dirigentes de organizaciones públicas, representantes de la sociedad civil, empresariales y sindicales), en un juego de conflicto y cooperación. Su tema son los problemas públicos y es también aplicable a cualquier organismo cuyo centro no es exclusivamente el mercado, sino el juego político, económico y social; y por este motivo, se convierte en un aporte fundamental.

Particularmente en la Argentina, la implosión económica y política vividas a fines de 2001, con una situación social que debía ser atendida de manera inexcusable, puso de manifiesto la necesidad de desarrollar desde el Estado políticas públicas activas, movilizar recursos y optimizar instrumentos y metodologías, de modo tal de aumentar su capacidad organizacional y de intervención, en un marco de involucramiento de la sociedad civil como condición para hacer sostenibles los

procesos de desarrollo y reconstrucción de la equidad (Martínez Nogueira, 2002).

En ese contexto, la impronta de una rígida perspectiva administrativista entendida como un conjunto de reglas de juego que arbitra de forma neutral (Rey, 2014), característico del funcionamiento del Estado tradicional, y el resquebrajamiento de la marca neoliberal de Estado mínimo, dio a lugar a la puesta en marcha de un nuevo paradigma estatal asociado con la utilización de herramientas de gestión pública que promuevan la participación de los actores y se adapten a un nuevo modelo organizacional de carácter igualitario participativo (Felcman y Blutman, 2011).

### **La planificación Estratégica Participativa: El caso del sector agroalimentario y agroindustrial argentino.**

En el marco de este nuevo paradigma surge el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 impulsado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, experiencia que ha generado desde su lanzamiento en 2010 un punto de inflexión respecto del diseño de políticas en el sector agroalimentario y agroindustrial de nuestro país.

Es importante señalar que este enfoque se diferencia de modelos tradicionales de diseño e implementación de políticas -como aquellos de tipo más racionalistas- porque incorpora como condición necesaria para su puesta en marcha la participación articulada en instancias institucionalizadas, situando al Estado Nacional en una posición y en rol estratégico en el proceso de convocatoria e interacción de los distintos actores para ge-

nerar acciones propositivas compartidas en el marco de un Plan Estratégico.

Para planificar de manera estratégica y participativa debemos respetar dos componentes metodológicos principales, los que en términos técnicos se ha denominado **lógica metodológica y lógica participativa**. La **lógica metodológica** puede ser entendida como aquellos pasos sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarias para arribar al Plan Estratégico. Es una orden que se debe mantener en los diferentes procesos participativos para obtener una visión compartida y deseada de futuro colectivo. La idea central es cla-

ra: la participación sin método sólo genera desorden y hasta caos.

En el caso de la experiencia que presentamos, la lógica metodológica señaló el camino empleado por todas las instancias de participación de los actores a lo largo del proceso en su conjunto. Se conformó por 8 pasos que van desde la definición de una Dirección Estratégica hasta la definición de metas y políticas, y con ello la conformación del producto final denominado *Plan Estratégico* (Ver Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1:  
La lógica de los 8 pasos de la Planificación Estratégica Participativa



**Fuente:** Documento de Proyecto PEA<sup>2</sup> - Versión 3.

La Dirección Estratégica está conformada por componentes clave que son la Visión, la Misión, los Valores, los Fines Estratégicos y los Objetivos. La definición de estos elementos conducirá el accionar destinado a alcanzar las metas futuras deseadas trans-

formándose en nuestro horizonte. La Visión y Misión se operacionalizan a través de una serie de Fines Estratégicos integrados por objetivos generales y específicos, que orientan luego políticas, programas y acciones y enlazan lo deseado con lo posible.

Es importante mencionar que la lógica de fines estratégicos ha permitido no descuidar ningún aspecto sustantivo para el Sector, contemplando las nociones de balance y equilibrio al momento de definir objetivos, siendo ello la garantía de obtener un plan equilibrado e integral. En el marco de este enfoque sistémico de fines se han definido los siguientes: Fin estratégico Económico-Productivo, Fin estratégico Socio-Cultural, Fin Estratégico- Institucional y Fin estratégico Ambiental-Territorial.

En síntesis, la lógica metodológica implica un proceso sistemático que permite a los actores definir una visión, una misión, escenarios alternativos más probables, describir la situación actual, establecer metas futuras, cuantificar las brechas entre presente y futuro deseado y elaborar planes de acción para cerrar dichas brechas.

Para la puesta en marcha de la lógica metodológica, se implementó, como estrategia participativa, la recolección de aportes a través de instrumentos especialmente diseñados para cada uno de los pasos previstos por el Plan. Esto se realizó a través de encuentros (seminarios, talleres y jornadas) basados en técnicas de visión compartida para la posterior sistematización de los aportes brindados por los actores, generándose debates, opiniones, aportes, ideas, en torno a las principales ideas. El trabajo colectivo pudo convertirlas en complementarias y/o convergentes (Larocca, 2013).

Sin embargo, la articulación de las diferencias para alcanzar una visión compartida de futuro y el entendimiento colectivo no ha sido un proceso fácil. En este punto es importante hacer referencia a un concepto que subyace en la propia lógica metodológica, denominado “territorio de la Visión”; ello

alude al esquema conceptual y metodológico que sintetiza los múltiples aportes de los actores participantes que debaten acerca de la Dirección Estratégica.

En el transcurso de la elaboración del Plan, y a partir de los aportes recibidos, se construyeron Territorios Comunes de Visión, Misión, Valores, Fines Estratégicos y Objetivos, los cuales permitieron elaborar versiones preliminares de tales categorías y posibilitar luego la identificación de una serie de tensiones, poniendo de manifiesto intereses particulares expresados por los diferentes actores vinculados al Sector a planificar. Estos territorios constituyeron entonces el escenario para la generación de consensos y ha sido la forma de procesar a través de la cual el proceso de planificación ha podido procesar las divergencias.

- Dentro de las principales tensiones surgidas en el caso de nuestro sector se encuentran:
- Cierre – Apertura.
- Cuidar lo propio – Abrirse al mundo.
- Desarrollo local y regional - Desarrollo global.
- Desarrollo con inclusión social - Liderazgo mundial competitivo.
- Seguridad alimentaria nutricional – Enfrentar y terminar con el hambre mundial.
- Distribución – Generación de riqueza.
- Comer – Exportar.
- Inclusión social – Crecimiento.
- Pequeños y medianos productores/Agricultores familiares – Grandes corporaciones.
- Actores locales – Actores transnacionales
- Más producción con más productores – Concentración-
- Producción primaria - Valor agregado.
- Valor agregado en origen - Integración a las cadenas de valor global.
- Coyuntura – Largo plazo.

- Intereses sectoriales – Interés General.
- Iniciativa privada – Estado promotor/articulador/regulador.
- Equidad – Estímulo al emprendimiento/innovación.
- Calidad y sustentabilidad ambiental – Volumen/Producción/Productividad.
- Ocupación territorial – Deslocalización productiva.
- Tecnología apropiada – Tecnología global.

En tal sentido, las principales tensiones, si bien involucran opiniones, aportes, ideas, intereses encontrados, no necesariamente tienen que ser divergentes. Muchas de ellas, históricamente consideradas opuestas, hoy pueden ser vistas como complementarias, contribuyendo a generar una visión compartida de futuro.

En lo referido a *la lógica participativa* o método de participación, podemos decir que existen tres elementos clave que la sustentan. En primer lugar, el rol de quien conduzca el proceso de planeamiento y de los actores sociales. En segundo término, la lógica que guía el proceso de participación; y por último, el propio proceso de participación que, siguiendo una secuencia ordenada de actividades desarrolladas en ámbitos participativos, genera involucramiento y compromiso en todos los actores intervinientes y promueve una Visión Compartida y un proyecto de futuro elaborado colectivamente.

En este sentido, y siguiendo a Oszlak (2007), podríamos decir que la participación en políticas públicas implica problematizar la cuestión del poder y dar cuenta de procesos que involucran a las instituciones estatales y diversos actores con objetivos e intereses conflictivos.

En el caso del PEA<sup>2</sup>, su abordaje requiere visualizar, por un lado, la existencia de una

tensión entre una exigencia y un reconocimiento social de las externalidades positivas y bienes públicos que genera el sector; y por el otro, la responsabilidad de productores y empresarios de evitar externalidades negativas y desarrollar sus actividades en forma sostenible y respetuosa con el medio ambiente. Dicha tensión se ve agudizada por otra fuerza: la necesidad empresarial de generar resultados económicos positivos.

En la lógica participativa se establecen mecanismos de involucramiento social a partir de la conjunción de diferentes actores sociales que puedan expresar sus expectativas, necesidades e intereses, y pongan en juego estrategias de cooperación, captación y conflicto, así como ejercitar la negociación, mediación, persuasión y disuasión. La lógica participativa da cuenta de cómo los actores se van incorporando al proceso, de qué manera lo hacen, en qué espacios y cuándo, y especialmente tiende a asegurar la interacción, la representación y el involucramiento de los actores en la elaboración del plan.

En el caso que presentamos, los espacios institucionalizados de participación fueron los distintos Consejos Federales (Consejo Federal Agropecuario, Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología, Consejo Federal del Sistema Productivo y Consejo Federal para el desarrollo Económico y Social) que de manera ordenada y comprometida elaboraron sus aportes guiados por la lógica metodológica y en base al encuentro con los distintos actores, promovieron el diálogo y el intercambio de ideas y conocimientos, para concluir en un producto por cada etapa de la lógica metodológica. Estos Consejos utilizaron como mecanismo participativo el encuentro en jornadas y talleres, y en algunos casos, el trabajo en mesas conformadas en función de

las características de cada consejo, en pos de promover el involucramiento y compromiso de los diferentes actores con la elaboración del plan.

A modo de síntesis ilustrativa, permítanos reflejar la participación en el PEA<sup>2</sup> a través de los números:

- **23 provincias**, en las cuales se realizaron más de **500 encuentros**, convocando a todos los actores del Sector y en los que participaron más de **7000 actores** (productores, empresarios, trabajadores, científicos, técnicos, profesionales, consultores, etc.).
- **53 facultades** de Ciencias Agrarias, Veterinarias, Ciencias de la Alimentación, Agronegocios y Ciencias Económicas pertenecientes a **45 Universidades** públicas y privadas, involucrando a **500 expertos** a lo largo de todo el país.
- **Más de 140 cámaras** empresariales participaron en distintos ámbitos.
- **Más de 300** representantes del Sector económico social.
- **Más de 450** Mujeres Agrarias.
- **340 jóvenes** de la Agricultura Familiar.
- **Más de 450 Escuelas Agrotécnicas** de todo el país aportaron sus opiniones a través de **15000** encuestas respondidas por alumnos y familiares.
- **Más de 1500 docentes** y directores de Escuelas Agrotécnicas.
- **Y más de 1150 personas** provenientes de todo el país, entre representantes de cámaras, productores, empresarios, funcionarios y técnicos, empleados de administración pública, y demás actores sociales.

Como vemos, es la combinación de lo metodológico con lo participativo la que asegura la obtención de un plan coherente, acordado por los diferentes actores y producto de un proceso de debate, intercambio y

negociación, articulando intereses sectoriales en función del interés general.

Una vez desarrolladas todas las etapas anteriores se espera haber alcanzado los siguientes productos finales:

- Espacios institucionales de participación estables y consolidados en el tiempo.
- Un proceso participativo inclusivo y dinámico, fortalecedor de la confianza social, que estimule la responsabilidad ciudadana y el involucramiento de la sociedad.
- Mayor capacidad de los actores sociales para interactuar colectivamente en el marco de procesos y ámbitos públicos colectivos.
- Fortalecimiento institucional para la construcción de un Estado “fuerte” y “atlético”, con capacidad para articular intereses sectoriales en pos de una visión colectiva de futuro construida colectivamente.
- Vigorización del vínculo Estado-sociedad a través de la participación de los diferentes actores en la elaboración de políticas públicas a largo plazo.
- Un documento del Plan Estratégico consensuado y avalado por todos los actores sociales involucrados.

### **Modelo de desarrollo y sustentabilidad ambiental**

La elaboración de las Metas Agroalimentarias y Agroindustriales creadas participativamente por actores tanto del sector público como del sector privado en el marco del PEA<sup>2</sup>, se desarrolló a partir del documento redactado por INTA denominado “Estimación de Techos Productivos Sustentables de las Cadenas Agroalimentarias”. Dicha estimación buscó integrar las capacidades productivas y tecnológicas de las economías regionales teniendo en cuenta tres focos principales: las

cadena de valor, los agro-ecosistemas y los territorios. El análisis de las potencialidades de cada complejo se abordó teniendo en cuenta las restricciones ambientales dentro del ordenamiento territorial y la inclusión social en el contexto del mapa social de las grandes regiones y ámbitos provinciales.

En consecuencia, se apunta a identificar los problemas y las oportunidades a nivel productivo, ambiental y social para brindar una solución integrada a sus objetivos de competitividad, sustentabilidad ambiental y equidad social, con énfasis en la generación de valor agregado, en particular en origen, integración regional y complementación alimentos / energía / ambiente.

Teniendo en cuenta el desarrollo precedente y focalizando en una mirada prospectiva del sector, podríamos decir que se plantean dos alternativas en términos de modelos de desarrollo:

El primero de ellos que hemos denominado *Modelo Incremental*, que es aquél modelo tradicional basado en una economía fuertemente apoyado en la producción y exportación de *commodities*, aunque en nuestro caso también podemos hablar de bienes agroindustriales con bajo nivel de agregado de valor en comparación con otras economías más desarrolladas.

Por otro lado, podemos hablar de un segundo modelo, denominado *Modelo de Valor Agregado con Desarrollo*, basado en la inclusión de la herramienta de la planificación estratégica participativa, que profundice la tendencia hacia la generación de valor agregado con fuerte inserción en las cadenas de valor globales y orientado a profundizar el desarrollo con parámetros de sustentabilidad territorial y ambiental.

Podríamos decir que en el caso del primer modelo, la Argentina seguiría creciendo dentro de parámetros normales, mientras que la profundización de las tendencias que propone el segundo implicaría un salto paradigmático en términos de planificación de políticas para el sector.

Ahora bien, ¿de qué manera estos procesos se vinculan con el papel de los recursos naturales y el rol que debe cumplir el Estado? Como lo señalamos previamente, las temáticas vinculadas a la dimensión ambiental han sido un elemento central en el desarrollo del PEA<sup>2</sup> y el resultado de ello es la definición de metas para el sector, materializado en el Libro *Argentina Líder Agroalimentario* ([www.minagri.gob.ar](http://www.minagri.gob.ar)).

Para la definición de metas vinculadas al fin estratégico ambiental-territorial, el sector ha definido como objetivo estratégico el siguiente: *"Estimular el desarrollo productivo resguardando el equilibrio entre la competitividad sectorial y la sostenibilidad ambiental, social y económica de cada territorio constitutivo de la Argentina"*.

Asimismo, de este objetivo general se han desprendido 3 objetivos específicos:

### **1 . Promover la construcción de planes de desarrollo territorial adecuados a las particularidades de los recursos, naturales, sociales y económicos de cada territorio argentino.**

Las metas e indicadores previstas para el cumplimiento de este objetivo se vinculan íntimamente con aquellos definidos para el fin económico-productivo, en relación a la necesidad de crecer ordenada y planificada. En este sentido, y estrechamente conectado con el objetivo de generar valor agregado especialmente en origen de las produc-

ciones primarias, se prevé un desarrollo que garantice las condiciones para mantener una estructura poblacional en el agro que pueda desenvolverse en el marco de una nueva ruralidad que se va afianzando y expandiendo en muchas regiones del mundo.

## 2. Asegurar la sustentabilidad ambiental.

En el caso de este objetivo, se establecieron indicadores de logro cuantitativos con sus correspondientes líneas base 2010 y su estimación al 2020, contruidos a partir de datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

### Indicadores de logro:

**Indicador 1:** *Stock de carbono por hectárea (tonelada/hectárea).* Línea Base 2010: 40tn/ha. Meta 2020: Recuperación de 5 tn. de carbono por ha. a través de forestación y reforestación. Recuperación de 1 tn. de carbono por ha. a través de siembra directa y rotación de cultivo.

La enunciación de esta meta está orientada a detener el deterioro de las tierras cultivables por pérdida de carbono en biomasa y suelos. Actualmente, se cuenta con un *stock* de carbono por hectárea de 40 toneladas en biomasa y una cantidad equivalente en suelos. Para el 2020, se recuperarán 5 toneladas de carbono por hectárea en biomasa a través de forestación y reforestación, y 1 tonelada de carbono por hectárea a través de siembra directa y rotaciones de cultivos con gramíneas y perennes.

**Indicador 2:** *Porcentaje de superficie boscosa en la superficie total.* Línea Base 2010: 22%. Meta 2020: 32%. % de incremento: +45%

El incremento mediante la plantación forestal en 10 puntos porcentuales de la superficie boscosa total del país, especialmente en el NEA, pasando de un 22% a un 32% en 2020, incluyendo bosques naturales y cultivados.

**Indicador 3:** *Superficie natural protegida y administrada nacionalmente (cantidad de hectáreas).* Línea Base 2010: 3.7 millones de ha. Meta 2020: 5 millones de ha. % de incremento: +35%

El ascenso al año 2020 a 5 millones de hectáreas de la superficie natural protegida y administrada nacionalmente (en la actualidad son 3.7 millones) y perfeccionar la protección de los 22 millones de hectáreas bajo administración provincial y municipal.

**Indicador 4:** *Stock de fósforo por hectárea en suelos cultivables (toneladas/hectáreas).* Línea Base 2010: 0.4 tn/ha. Meta 2020: 0.4 tn/ha.

La meta consiste en mantener o evitar la degradación para el año 2020 del *stock* actual de 0.4 de fósforo por hectárea en los suelos cultivables, mediante una enérgica compensación vía la fertilización del mineral extraído a través de los cultivos y otras actividades agropecuarias.

**Indicador 5:** *Porcentaje de tierras erosionadas sobre el total de tierras.* Línea Base 2010: 22% Meta 2020: 16% % de reducción: - 27%

En el caso de esta meta, se espera la reducción del 22% actual de tierras erosionadas a un 16% en el año 2020, con énfasis en las áreas agrícolas con mayor capacidad productiva, mediante la promoción de labranza conservacionista, implantación de pasturas

perennes, implantación de forestales, cultivos en franjas y líneas de nivel.

**Indicador 6:** *Porcentaje de tierras arbustizadas de baja receptividad ganadera.* Línea Base 2010: 13% Meta 2020: 8% % de reducción: - 39%

La reducción del porcentaje actual de 13% de tierras arbustizadas de baja receptividad ganadera a un 8% en el año 2020, mediante manejo de la carga animal y el fuego, y mediante prácticas de des-vegetación (ejemplo: rolado).

## **1. Impulsar la puesta en valor ambiental de los bienes del sector.**

Los indicadores de logro fijados para el cumplimiento del tercer objetivo son:

1. *Porcentaje de tierras de alto valor ecológico valoradas sobre total de tierras de alto valor ecológico.* Meta 2020: 2%

Para el 2020, se espera lograr que el 2% de las tierras de alto valor ecológico de la Argentina sean valoradas mediante mecanismos económicos y financieros que impliquen un reconocimiento a los servicios ecosistémicos esenciales que proveen a la sociedad.

2. *Porcentaje de pastizales a incorporar el concepto de producción multifuncional sobre total de tierras de pastizales.* Meta 2020: 30%

Con esta meta, se espera incorporar el concepto de producción multifuncional en el 30% de las tierras de pastizales.

El resultado de la definición consensuada de metas ha permitido poner en marcha la apertura de la segunda parte de este proceso de planificación denominado: "De las Metas a las Políticas", que tiene como propósito central lograr el diseño de herramientas para alcanzar los objetivos planteados en la fase previa y desarrollar nuevos desafíos productivos de cara al 2030.

## **Conclusiones**

El desarrollo precedente permite visualizar que la planificación estratégica participativa posibilita proponer objetivos comunes y poder acordar metas alcanzables en función de la rigidez científica que requiere el diseño de una política sectorial.

A modo de síntesis, podríamos decir que la definición de objetivos que ha permitido la construcción del plan es de un carácter amplio e integral, incluyendo todas las dimensiones que hacen a un desarrollo sostenible de sector. Muestra de ello es el primero de los objetivos específicos mencionado, el cual está directamente relacionado con la capacidad productiva de nuestro país, reforzando la idea de que crecer es importante pero no de cualquier manera ni a cualquier costo ambiental. En el segundo y tercer caso, podemos observar que los indicadores de logros y metas están orientados principalmente a detener o prevenir el deterioro de tierras cultivables, ya sea por pérdidas de *stock* de carbono o de superficie boscosa, entre otros factores.

Asimismo, un dato interesante a resaltar es la impronta en términos de soberanía nacional que recupera este plan, poniendo en valor la necesidad de profundizar en políticas proteccionistas de superficie natural en todos los niveles de gobierno, como así también en aquellas que establecen mecanismos institucionales que permitan proteger los ambientes con ventajas y beneficios ecosistémicos, señalando y poniendo énfasis en la necesidad de articular acciones coordinadas entre los diversos niveles de gobierno orientadas en esta dirección.

Finalmente, y en pos de reforzar la necesidad de un diseño integral de políticas para el sector en el marco de un modelo de de-

sarrollo sostenible en relación al manejo de recursos naturales estratégicos, vale la pena hacer mención a aquellos objetivos vinculados con la responsabilidad social empresaria. Como fue señalado al inicio del presente trabajo, una de las tensiones principales está vinculada con la relación que se establece entre el cuidado medioambiental y la ganancia monetaria. En un sentido amplio, la Responsabilidad Social Empresaria (en adelante, RSE) se asocia a la idea de que la empresa es parte activa y necesaria de toda sociedad, que no se encuentra aislada y que sus acciones repercuten en ella, así como lo que sucede con la sociedad repercute en la vida empresaria, y ello así fue concebido por el conjunto de los actores del sector.

En este caso en particular, la RSE se relacionó directamente con las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) en términos de la responsabilidad que se posee en la aplicación del conocimiento disponible a la utilización sostenible de los recursos naturales básicos para la producción, en forma benévola, de productos agrícolas alimentarios y no alimentarios inocuos y saludables, que a la vez, procuren viabilidad económica y estabilidad social. Esto implica en la práctica poner en agenda temas como la rotación de cultivos, la siembra directa, el manejo de plagas o el adecuado manejo de residuos en los procesos productivos.

Este vínculo que se establece entre las BPA y la RSE implica reconsiderar la dimensión social y ambiental de los procesos productivos, así como la protección del medio ambiente a través de la legislación adecuada en contextos globales cada vez más exigentes. Sin embargo, y teniendo en cuenta que el cuidado en el manejo de los recursos naturales estratégicos no es sólo una responsabilidad de carácter nacional, sino que implica

una responsabilidad del conjunto de la comunidad internacional, el marco del diseño del plan también ha trascendido nuestras fronteras.

Siguiendo esta línea, este plan también contempló la necesidad de fijarse metas locales que contribuyeran al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Los ODM representan una iniciativa global que ha surgido de los compromisos y metas establecidas en cumbres internacionales en los años '90 como respuesta a los principales desafíos de desarrollo. En este sentido, se espera que el PEA<sup>2</sup> contribuya al cumplimiento del Objetivo N° 8 del Milenio que declara la necesidad de "asegurar un medio ambiente sostenible"<sup>1</sup>.

La meta local consiste en haber logrado en 2015 que todas las políticas y programas del país hayan integrado los principios de desarrollo sostenible y se haya revertido la pérdida de recursos naturales. La inclusión de metas ambientales así como el logro de las mismas se corresponden en forma directa con el alcance de este objetivo y metas nacionales, generando un impacto directo en la protección no sólo del medio ambiente, sino de la matriz productiva del sector.

Lo anteriormente desarrollado permite dar cuenta de la importancia que posee la recuperación del rol del Estado para el diseño y la implementación exitosa de políticas públicas, sobre todo cuando se posiciona como promotor del bienestar general y árbitro de intereses sectoriales. La definición de una dirección estratégica clara permite al mismo tiempo marcar un camino respecto de los fundamentos ideológicos conceptuales den-

---

1 Véase: <http://www.politicassociales.gov.ar/odm/index-odm>

tro de los cuales se enmarcará el plan; ello, sin duda, permite celeridad en el proceso que se está llevando adelante.

Al mismo tiempo, planificar estratégicamente y participativamente otorga al producto final una legitimidad en términos políticos que facilita el proceso de implementación, fortaleciendo al Estado desde el punto de vista institucional. En esta línea, Prats i Catalá (1998) afirma que en materia de gestión pública lo importante es aclarar y priorizar el mínimo institucional necesario para despejar en el nuevo modelo de desarrollo.

Ello implica además la capacidad de reconocer quiénes son los actores formales e informales que intervienen en cada caso, y cuál es la tensión existente en la relación que se establece entre ellos. En el caso del PEA<sup>2</sup>, fue necesario y determinante identificar lo que el sector ha definido como la nueva ruralidad. En este colectivo, cada uno de los actores que interviene se convierte en un sujeto transformador de los escenarios futuros, y en alguna medida, es un desafío para este sujeto equilibrar el modelo de la agricultura industrializada de gran escala que se asienta en la concentración del capital a nivel global, con los objetivos estratégicos socioculturales y ambientales.

Por lo expuesto anteriormente, a nuestro entender el desarrollo de la sociedad de aquí al futuro dependerá en la medida en que el Estado, el mercado y la sociedad civil logren una convergencia funcional. En este marco el rol del Estado es fundamental: ejecutando políticas públicas, protagonizando los procesos y regulando los intereses sectoriales en pos de satisfacer el interés colectivo. Pero esa responsabilidad social se traslada también (adecuándose a las dimensiones y obligaciones particulares) a todos los que desde distin-

tos lugares conforman el entramado socioeconómico y cultural de nuestro país.

Es necesario reconocer que en la sociedad existen actores que persiguen intereses particulares y que, en el marco de una sociedad organizada con el valor de la confianza como sustento social básico, el interés general es un bien superior a la suma de los intereses particulares. Se busca dotar a los miembros de una sociedad para participar libremente en el proceso político, generar capacidades para buscar el bienestar económico, establecer redes y conexiones que hagan posible la integración social, el libre acceso a las fuentes de información y a las estructuras que garantizan la seguridad personal (Sen, 1999). Esto requiere de mecanismos institucionales mediante los cuales las diferentes dimensiones de la libertad y la participación sean colocadas en el centro de la escena.

Para ello, el Estado, el mercado y la sociedad tienen que desempeñar roles centrales para fortalecer y salvaguardar la capacidad de los actores. Se trata de un rol de soporte, destinado a que todas las capacidades individuales y colectivas puedan ponerse en juego. Los actores deben ser vistos y deben tener el espacio para verse activamente involucrados en forjar su propio destino, y no simplemente transcurrir por la historia como recipientes pasivos de programas de desarrollo configurados en el lejano escritorio de una organización burocrática estatal.

El estilo de toma de decisiones de los latinoamericanos se caracteriza porque la motivación prevalece sobre la comprensión. La comprensión implica conocer, reunir información, sistematizarla, ganar conocimiento para orientar la acción. Eso es, justamente, planificar. Si se actúa por simple motivación, hay un interés por concluir rápidamente, por

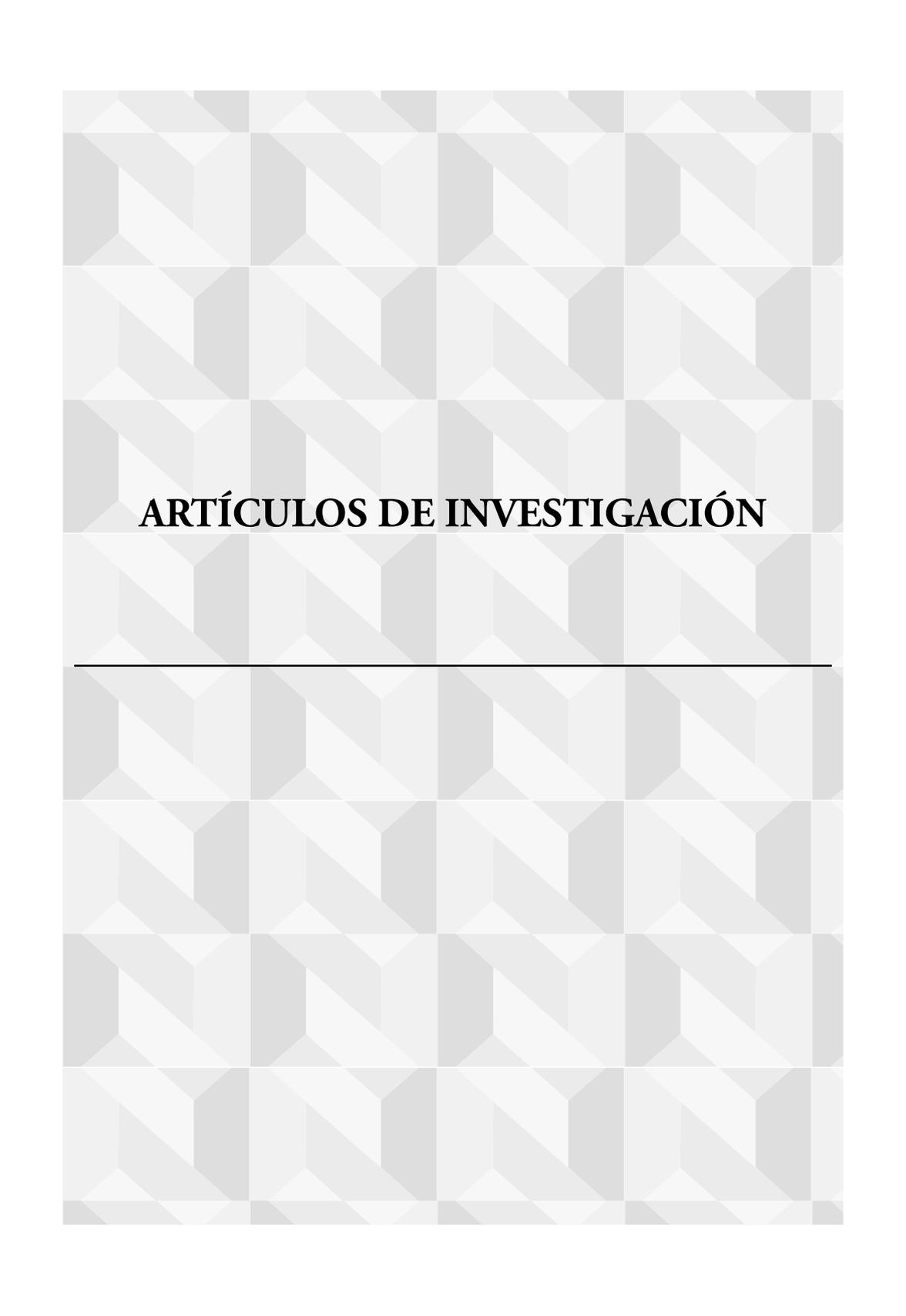
conseguir resultados inmediatos, casi siempre insatisfactorios (Entrevista de 2007 a Oscar Oszlak citando a Albert Hirschman).

El camino recorrido hasta aquí, nos permite dar cuenta de la necesidad que tienen nuestros modelos organizacionales de gestión pública de innovar en tecnologías de gestión que promuevan mayores niveles de coordinación y diálogo articulado en instancias institucionales. En este sentido, la planificación estratégica participativa se configura en el marco de un modelo de Estado que toma una actitud creadora, y no reactiva, a través de la cual asuma la responsabilidad de anticiparse a los desafíos y amenazas que se le presentan a diario en el entorno. En un contexto donde las reglas y la complejidad de la aldea global se muestran inminentes, el desafío está planteado.

## Referencias bibliográficas

- Alcama, J. y otros (2003). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Marco Conceptual de Evaluación de Ecosistemas del Milenio, Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación* (on line). Disponible en: <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.3.aspx.pdf>.
- Felcman, I., Blutman, G. (2011). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Felcman, I., Blutman, G., Bobeck, P., Engh, L., Velazquez, M. R., Azcorra, A. y Goyburu, M. L. (2013). Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA<sup>2</sup>). I. En Felcman, M. Krieger y H. Larocca (Coord.) *Planeamiento Estratégico* (pp. 111-228). Buenos Aires: Editorial ERREPAR.
- Gallopin, G. (2004). La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Serie *Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 64, Santiago de Chile. CEPAL.
- Martínez Nogueira, R. (2002). *La reforma de la gestión estatal y la calidad de las instituciones: cuestiones y aprendizajes*. Documentos de Trabajo.
- Matus (1996). El Método PES. Entrevista efectuada en Bolivia por F. Huertas. En Francisco Huertas. *El método PES. Planificación estratégica situacional*. La Paz – Bolivia: Serie Gobierno y Planificación. Centro de Estudios de la Realidad Boliviana.
- Mintzberg, H. y Quinn, J. (1993). *El proceso estratégico*. México: Editorial Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México.
- Montenegro, C. (2004). *Informe sobre deforestación en Argentina*. Buenos Aires: Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Dirección de Bosques.
- Oszlak, O. (2007). *El Estado, la sociedad y las políticas públicas en Argentina, Tensiones y Desanudamientos*. Buenos Aires: Nueva Tierra Mapas.
- Peterson T. (1997). *Sustainable Developments Comes of Age, Sharing the Heart: The Retic of Sustainable Development*. Columbia, Carolina del Sur: University of Carolina Press.
- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016. Documento de Proyecto. Versión 3.
- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020, Argentina Líder Agroalimentario, 2011.
- Prats i Català, J. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. En *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Proyecto de Modernización del Estado. Documentos de trabajo. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros (pp. 403-425).
- PNUMA (2002). *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO -3)*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa.
- Rey, M. (2014). Capacidad Estatal y Poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 2, ISSN 2310-550X (pp. 115-139).

- Sen, A. (1999). *La Democracia como valor universal*. Discurso pronunciado en el Congreso por la Democracia celebrado en Nueva Delhi tomado del Journal of Democracy, Vol. 10, Núm. 3, pp. 3-17, The John Hopkins University Press and National Endowment for Democracy.
- Sen A. y Bernardo K. (2011). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Sotomayor O., Rodríguez A. y Rodríguez, M. (2011). *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura*. Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Publicaciones de la CEPAL.
- Van den Bergh JCJM J. (1996). *Sustainable Development and Management, Ecological Economics and Sustainable Development: Theory, Methods and Applications*. Edward Elgar Publishing Cheltenham, Reino Unido (pp. 53-79).
- Zaccagnini, M. E. (2011). *Documento Técnico - Prospectivo -Versión sintética*. Buenos Aires: Área Estratégica Gestión Ambiental. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Disponible en: <http://inta.gob.ar/proyectos/aega>



**ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN**

---

# Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: *Un estado del Arte*

*Discussions on State Capabilities in Argentina: State of the Art*

Por Claudia Bernazza<sup>1</sup> y Gustavo Longo<sup>2</sup>

**Fecha de Recepción:** 28 de mayo de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 01 de agosto de 2014.

## RESUMEN

En este artículo de investigación, nos proponemos presentar el “estado del arte” respecto de un concepto prevalente en la bibliografía y los debates que abordan los temas referidos a la gestión pública, tanto por su fuerza explicativa como por un sinnúmero de dimensiones y componentes que pueden vincularse con este concepto. La “capacidad estatal” es útil tanto para describir situaciones al interior de los Estados, como para explicar fenómenos referidos a las relaciones Estado-sociedad y al ejercicio del poder por parte de los actores públicos estatales. El artículo de investigación realiza un recorrido por las definiciones

más difundidas, observando sus similitudes y diferencias así como los enfoques a los que responden. En un segundo momento, se presentan reflexiones de autores que proponen nuevos caminos para abordar la capacidad de los Estados, especialmente en lo referido a gobernar y administrar, con soberanía y eficacia, el presente y el destino de sus sociedades.

**Palabras clave:** *Capacidad estatal, Política, Gobierno.*

## ABSTRACT

*The aim of this article is to present the “state of the art” of a prevalent concept in the literature and discussions about governance, taking into account its explanatory power as well as its*

- 
- 1 Ingeniera agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Docente e investigadora en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Universidad de Buenos Aires (UBA) y FLACSO Argentina. Actualmente es Directora del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Correo electrónico: cbernazza@gmail.com
  - 2 Contador Público Nacional por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Evaluación de Proyectos por la Universidad de CEMA (UCEMA – ITBA). Doctorando en Asuntos Públicos, Política y Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Correo electrónico: longog@gmail.com

*many dimensions and components. The concept of "State capabilities" is useful both to describe situations within states, and to explain phenomena related to the State-Society relationship and the exercise of power by State agencies. This research article reviews the most common definitions, giving account of their similarities and differences, and identifying the overall perspectives they belong to. Secondly, we consider the contribution of several authors, who propose new ways to address State capabilities, particularly in matters of government and administration, of sovereignty and effectiveness, and of the present and future of their citizens.*

**Keywords:** *State Capabilities, Policy, Government.*

## **1. Las capacidades estatales: un estado del arte**

El tema de las capacidades estatales ha sido abordado en diferentes períodos y a partir de muy diferentes conceptualizaciones. El recorte que aquí se presenta se vincula con las definiciones que han tenido mayor incidencia en los postulados y prácticas estatales de nuestro país y de los países de la región, especialmente a partir de la década del '90. Estas definiciones han sido tomadas de organismos internacionales de carácter intergubernamental abocados a estas temáticas o vinculados a ella (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD– y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–), de los escritos producidos por funcionarios del Gobierno nacional a cargo de esta materia y de autores argentinos del campo de las ciencias sociales que han tenido gravitación en las posiciones asumidas por el ámbito gubernamental y académico de nuestro país.

El presente trabajo se propone presentar los principales aportes a esta temática desde

las primeras definiciones surgidas durante la década del '90 hasta la actualidad, con énfasis en aquellos desarrollos que en los últimos años sugieren nuevos enfoques y abordajes respecto de los componentes de la capacidad estatal. Como opción metodológica, este estudio presenta los conceptos vertidos en documentos de organismos internacionales y las definiciones que realizan autores nacionales que surgen como referencia en la materia. A través de ellos, se analizan los conceptos de los autores extranjeros más citados. De esta manera, se pueden observar el nivel de influencia de algunos enfoques y las nuevas miradas sobre el tema.

Si vale la pena la aclaración, este recorte no agota todas las producciones referidas a las capacidades estatales que se elaboraron y continúan elaborándose en el presente, aunque tiene la pretensión de abarcar, de un solo "golpe de vista", las discusiones que se registran alrededor de la pregunta: *¿cuándo puede considerarse que un Estado es capaz?*

### **1.1. Las instituciones hablan de las instituciones**

#### **Las definiciones del CLAD**

En el documento "*Una nueva gestión pública para América Latina*" del año 1997, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha expresado que "la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema

político” (CLAD, 1997: 6). Para resaltar la importancia de la Reforma Gerencial, el documento expresa:

La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas (CLAD, 1997: 8).

Para mejorar la capacidad del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática, el CLAD propone los siguientes parámetros: “Profesionalización de la alta burocracia, Transparencia, Descentralización en la ejecución, Desconcentración organizacional, Administración orientada a resultados, Autonomía gerencial, Nuevas formas de control, Agencias descentralizadas, Desarrollo del sector público no estatal, Orientación de servicios al ciudadano, Responsabilización de funcionarios, Democratización del poder” (CLAD, 1997: 9-14).

Estas definiciones son contundentes como posición y como enfoque. Son, al mismo tiempo, “producto de” y “productoras de” los lineamientos seguidos por los gobiernos latinoamericanos en la década del '90 y años subsiguientes. De hecho, las reformas gerenciales continúan aconsejándose en numerosos organismos nacionales así como en ámbitos provinciales y locales, aún cuando resulta evidente, como veremos más adelante, que “soplan otros vientos”.

### Las definiciones del PNUD

En el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a par-

tir de la preocupación por el “desarrollo de capacidades estatales”, los avances respecto de otros trabajos resultaron significativos al punto de elaborarse un manual de “Medición de la capacidad” (PNUD, 2010). El enfoque elegido es explicitado en el mismo manual: se valorará una *gestión orientada a resultados*, que sostiene como premisa la racionalidad que supone toda organización. A partir de este enfoque, se circunscribe la capacidad a lo que podríamos llamar *capacidad de funcionamiento*.

El PNUD define *capacidad* como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (PNUD, 2010:7). El PNUD propone como componentes claves de un enfoque orientado a resultados la *planificación estratégica*, el *impacto*, el *efecto* y el *producto*. El manual se ocupa de definir estos términos, ya que de alguna manera está impartiendo recomendaciones a gobiernos y a administraciones demasiado apegados, en su hipótesis, a formas administrativas “desviadas”. En el siguiente apartado, referido a componentes e indicadores, volveremos sobre las recomendaciones de este manual.

El enfoque gerencial presente en estos preceptos y el uso de un lenguaje economista a lo largo de todo el manual refuerzan la impresión de que la racionalidad que se propone es la racionalidad del mercado. Al avanzar en la lectura, resulta evidente que la hipótesis subyacente es que la actividad estatal es asimilable a un “negocio”. Estas conceptualizaciones de los organismos intergubernamentales se inscriben en los recorridos teóricos que se han realizado en esta materia. La capacidad estatal se vincula, desde los primeros estudios administrativos, a la racio-

nalidad weberiana y a la profesionalización de los administradores, esto es, al apego a la técnica antes que a las dinámicas de conflicto y concertación política. El documento del CLAD y el manual del PNUD refuerzan esta tradición, pero asumen los aportes de la Nueva Gerencia Pública (en adelante, NGP) cuando a la lógica institucionalista clásica la “modernizan” superponiéndole la lógica del mundo de los “negocios”. En esta transferencia, el perfil de la “estatalidad” se desdibuja.

## 1.2. Los autores de la capacidad

Los aportes que algunos autores han hecho en esta materia complejizan el concepto de *capacidad estatal*. El recorrido que realizaremos se centra en las producciones académicas de autores argentinos contemporáneos que, en mayor o menor medida, receptan las corrientes y los enfoques de especialistas y referentes internacionales pasándolos por el tamiz de sus propias reflexiones. Este recorrido demuestra que se produce una suerte de retroalimentación a partir de citas cruzadas que refuerzan algunas definiciones, mientras otras quedan relegadas o no participan del debate teórico. En nuestro trabajo, presentaremos, en primer lugar, a los autores que recorren un camino común de base neoinstitucionalista. Entre ellos, muchos realizan reflexiones que se apartan de este enfoque, las que son tomadas para llegar, en la última parte del trabajo, a los autores que amplían el campo y proponen una suerte de “heterodoxia” conceptual. Creemos que vale la pena comenzar por el *Manual de la Nueva Administración Pública*<sup>1</sup>, cuyos compiladores son

Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao, en virtud de ser una producción realizada al mismo tiempo que estos autores cumplían funciones relevantes en estamentos gubernamentales referidos al tema<sup>2</sup>. Estos autores toman las definiciones que en la materia han hecho Oscar Oszlak y Fabián Repetto en el plano nacional y Peter Evans en el plano internacional.

Para Abal Medina y Cao, “*el Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que reclama un tratamiento específico, desarrollado a partir de dichas características*” (2012: 29). Más adelante, comentan que “*política, poder y Estado son conceptos necesariamente vinculados entre sí*” (2012: 29). En este marco, introducen el concepto de “estabilidad” de Oscar Oszlak, quien postula que el surgimiento del Estado se corresponde con un proceso formativo en el que un “*sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades –expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales– que definen la existencia de un Estado*” (Oszlak, 2008:122, en Abal Medina y Cao, 2012: 46). Estas definiciones cobrarán relevancia a medida que avancemos en el presente trabajo, ya que si bien aquí se insinúa una tesis muy potente, el camino no termina de ser explorado.

En relación con estas capacidades, los autores describen un recorrido histórico que puede rastrearse también en las produccio-

---

1 Abal Medina, J. M.; Cao, H. (Comp.). (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.

---

2 Juan Manuel Abal Medina ha sido Jefe de Gabinete hasta diciembre de 2013 y Horacio Cao, administrador gubernamental en dicho período. Actualmente es Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

nes de otros autores (Rey, 2013; García Delgado, 2013):

La cuestión de las capacidades del Estado apareció como un tema dominante a raíz de los procesos de reforma administrativa que se implementaron a partir de mediados de los años noventa. En efecto, luego de un período signado por la hegemonía neoliberal en el que se postulaba el triunfo del mercado a expensas de reducir la maquinaria estatal a su mínima expresión, el rediseño de la acción pública se orientó principalmente a posicionar al Estado nuevamente como un agente fundamental en el logro de los equilibrios sociales (Abal Medina, Cao, 2012: 47).

En este contexto, inscriben la definición de Fabián Repetto:

En tal sentido Repetto entiende por capacidad estatal **"la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas"** (Repetto, 2003: 6) (Abal Medina, Cao, 2012: 47).

En este punto, nos interesa detenernos en la propuesta teórica de Repetto, en virtud de que es uno de los autores nacionales más citados por sus colegas en esta materia. Fabián Repetto reconoce como una de las fuentes de su definición de capacidad estatal, la postulada por Joel S. Migdal: *"Es la habilidad de los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad"* (Repetto, 2004: 8). Según Repetto, la capacidad estatal puede dividirse en dos grandes componentes:

Capacidades políticas: entendida como la capacidad de los gobernantes de 'problematizar' las

demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (2004: 22).

Capacidades administrativas: limitadas al aparato organizacional, haciendo énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía. En este concepto, el autor incluye los elementos informales de la administración pública (2004: 20-21).

Repetto llega a esta síntesis a partir de su intención de generar categorías fácilmente reconocibles. Luego de recorrer una extensa bibliografía, toma como fuente los trabajos de Grindle:

En un conocido texto sobre capacidades estatales, Grindle (1996) presenta cuatro tipos de ellas. Por "capacidad administrativa" entiende la habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; por "capacidad técnica", la habilidad de los mismos para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; por "capacidad política", a la habilidad de los estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos; y, finalmente, por "capacidad institucional", la habilidad de los estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. (...) A diferencia de Grindle, en este documento se prefiere una perspectiva donde sólo las capacidades administrativas y políticas operan como componentes fundamentales de la "capacidad estatal", aunque de manera muy agregada (Repetto, 2004: 19).

Esta división entre capacidades administrativas volcadas "hacia adentro" del propio Estado y capacidades políticas necesarias "hacia afuera", en una administración de "expertos"

que hunde sus raíces en la sociedad a la que sirve (Evans, 1996), es retomada tanto por este trabajo como por numerosos trabajos elaborados en los últimos años, incluyendo los que se relevan en este estudio:

En función del esquema teórico planteado, según el cual el Estado debe ser concebido en su doble carácter de relación social y de aparato institucional, es posible identificar dos tipos de capacidades estatales: la administrativa y la política. En la tradición weberiana la capacidad administrativa está asociada con la consecución de una burocracia coherente, en la que reine una total coincidencia entre los intereses particulares de los funcionarios y los intereses de la entidad burocrática en su conjunto. Ello requiere que los funcionarios individuales se encuentren en alguna medida aislados de las demandas de la sociedad y, al mismo tiempo, se logre constituir un cuerpo de empleados expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo (Evans, 2008) (Abal Medina, Cao, 2012: 48).

Otro autor nacional, Maximiliano Rey, toma tanto a Repetto como a Grindle, de quien nos trae una definición que parece estar en la base de muchos de los trabajos sobre capacidades estatales: “Una de las teóricas que más ha trabajado el concepto ‘capacidad’, Merilee Grindle (1997:34), ha aportado una definición básica: la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable” (Rey, 2013: 32).

Rey se preocupa por dar una definición de las capacidades políticas que centre la mirada en la voluntad política, al mismo tiempo que expresa con claridad la influencia de Peter Evans y su concepto de “autonomía enraizada” en la producción académica de este tiempo. Luego de presentar las capacidades administrativas, comenta que:

Aún más importante, ya en el plano de la voluntad política, es contar con la decisión y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado, de atender al interés mayoritario antes que a los negocios de determinados intereses concentrados. (...) En este sentido, el concepto “capacidad política” del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación, para lograr sus objetivos políticos, que por las estructuras estatales per se. Por tanto, la capacidad del Estado tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, 1996). Este tema ha sido ampliamente desarrollado en la bibliografía especializada como “autonomía enraizada” (Rey, 2013: 34).

En un sentido muy similar, M. Jimena García Puente (2008), al comentar el trabajo de los autores Fernández, Güemes y Vigil (2006), nos trae una definición que remite a los mismos conceptos y preocupaciones presentadas por Repetto. En este caso, las capacidades estatales se subdividen en *capacidades internas*, asimilables a las *administrativas*, y *capacidades infraestructurales*, asimilables a las *políticas*:

La noción de capacidades estatales se vincula con la fortaleza de sus instituciones y por las redes de articulación desarrolladas por el Estado con los actores económico sociales. Es un concepto que combina y articulada dos componentes analíticos, que los autores distinguen en capacidades internas e infraestructurales. Por las primeras (internas), se hace referencia a la capacidad de adquirir autonomía estatal –en el sentido de la toma de decisiones no vulnerables exógenamente– frente a las presiones de los intereses sectoriales o particulares, lo que permite definir, formular y llevar adelante (implementar) endógenamente políticas públicas por parte de las estructuras estatales. Por capacidades infraestructurales, los autores se refieren a la aptitud estatal de penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo a partir de nutrirse de

las energías, conocimiento y recursos sociales. Ésta última dimensión evita el aislamiento de las burocracias (García Puente, 2008: 178).

Por su parte, Mario Lattuada y María Elena Nogueira definirán las capacidades estatales como “*las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos*” (2011: 32). Como otros autores, recuperan las definiciones de Repetto a nivel nacional y de Evans en el plano internacional, sumando los trabajos de Iazzetta y Sikkink, también muy visitados. En su trabajo, presentan la definición de capacidad estatal de Sikkink (1993): “*eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos*”. Basándose en esta autora, destacan el valor de un enfoque que asumen como propio:

Esta autora destaca que el valor del enfoque institucional reside en poder trascender los análisis más abstractos centrándose, en cambio, en los atributos concretos: en las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que tendrán impacto en las políticas elaboradas por éste. De esta forma, las metas no se miden en términos absolutos sino a razón de lo que el Estado debe cumplir (Lattuada y Nogueira: 2011, 33).

Una definición de Lattuada y Nogueira va a dar cuenta del enfoque institucionalista en su arista más polémica, dado que no incluye, entre las capacidades estatales, la *capacidad de gobierno*: “*La noción de CE es diferente, en principio, a la de capacidades de gobierno (Iazzetta, 2009). Estas últimas estarán más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las CE darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo*” (Lattuada y Nogueira: 2011, 32).

Siguiendo el mismo recorrido que los autores ya comentados, Julián Bertranou define la capacidad como “*la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente*” (2013: 11). Según este autor, las dotaciones humanas, las competencias legales y la legitimidad, así como los recursos organizacionales y de acción interorganizacional serán centrales para alcanzar esta capacidad. Para llegar a esta definición, resulta altamente significativo el número de definiciones y autores que Bertranou nos acerca, dándonos un panorama del estado del arte en términos internacionales. Este panorama da cuenta del vigor actual del enfoque institucionalista (**ver Cuadro en la página siguiente**).

Fernando Isuani, en un trabajo del año 2011 sobre capacidades estatales, recorrerá los mismos senderos. Como los autores ya comentados, presentará las preocupaciones de Weber y Evans respecto de la necesidad de profesionalizar el aparato público y de instaurar una verdadera meritocracia (Isuani, 2011: 28). Respecto del rol que le toca jugar a los actores políticos, este autor comenta la necesidad de que el sistema político “tenga interés en el fortalecimiento de las capacidades estatales” y en “jerarquizar el lugar que le otorgan al funcionamiento del Estado” (Isuani, 2011: 33-34). Estas preocupaciones son compartidas por Alberto Bonifacio (2009). Para este autor, la capacidad estatal supone adoptar un enfoque de *gestión por resultados* y abogar por una *profesionalización de la función pública*. Bonifacio justifica la relevancia de estas dos cuestiones a partir del cambio cultural que representan y la dependencia de una respecto de la otra para la consolidación de la capacidad estatal (Bonifacio, 2009: 71). Al referirse a la función pública –servicio civil– como uno de los pilares de la capacidad institucional, toma en cuenta el

informe del BID sobre el progreso económico y social en América Latina (BID, 2006), donde se considera como dimensiones relevantes las referidas al empleo público. Para fomentar el profesionalismo de la burocracia y la “protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados”, el BID elabora un “Índice de Mérito” para analizar la autonomía de las burocracias, calificando a Brasil, Costa Rica y Chile en el nivel más alto, y a la Argentina en un segundo nivel junto con Colombia, México, Uruguay y Venezuela.

Sobre estos pilares, el estudio del BID construye en un “Índice de Capacidad Fun-

cional” basado en los sistemas de remuneración y evaluación de desempeño (Bonifacio, 2009: 73-74). Con el objetivo de reforzar la importancia asignada al servicio civil, Bonifacio toma en consideración a Alonso-Jiménez (2006) para resaltar que las políticas públicas dependen de mejores capacidades de conducción y de una masa crítica de especialistas, gestores y técnicos con “pensamiento de Estado” (2009: 75-76). El autor hace hincapié en la profesionalización de la función pública sobre la base de un sistema de mérito como el factor que permite superar el clientelismo y avanzar hacia una gestión eficaz (2009: 79).

CUADRO:  
Definiciones de Capacidad Estatal

Definición de capacidad estatal	Componentes identificados
<p>El poder infraestructural es la capacidad institucional de un Estado central, despótico o no, para penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico. Se trata de un poder colectivo, de un poder a través de la sociedad, que coordina la vida social a través de la infraestructuras estatales. (Mann; 1997) (Bertranou; 2013: 2-3)</p>	
<p>Capacidad espacial: capacidad del Estado para extender su control sobre el territorio que comprende.                      Capacidad relacional: tipos de relaciones que el Estado entabla con actores no estatales y grado de control de estas relaciones.                      Capacidad funcional: amplitud de las relaciones sociales afectadas por el Estado. (Soifer y vomHau, 2012) (Bertranou,2013: 3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad infraestructural</li> <li>• Autonomía frente a actores sociales</li> <li>• Efectividad de las burocracias</li> </ul>

<p>Capacidad de hacer valer un orden público por sobre el poder de los sectores dominantes. Un estado fuerte en esta última acepción, es aquél que hace cumplir un tipo de orden, no cualquiera: un orden que despoje al estado de los condicionamientos de los poderes fácticos. (Migdal, 2011) (Bertranou; 2013: 4)</p>	
<p>Desde el punto de vista del <i>alcance</i> es la capacidad de llevar adelante las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos. Respecto de la <i>fuerza</i> del poder del estado es la capacidad para Programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia'. (Fukuyama, 2004) (Bertranou, 2013: 4)</p>	
<p>Es la habilidad de establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas. (Grindle,1996) (Bertranou, 2013: 7)</p>	<p>Habilidad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• establecer y definir reglas</li> <li>• gerenciar políticas públicas</li> <li>• proveer bienes y servicios</li> <li>• responder a las demandas sociales</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambiente de la acción, que es el medio económico, político y social en el cual el gobierno lleva adelante sus actividades. Contexto institucional del sector público, que incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental: recursos, atribuciones, competencias.</li> <li>• Red de trabajo: conjunto de organizaciones involucradas en cumplir un determinado trabajo.</li> <li>• Organizaciones: diseño estructural del aparato estatal.</li> <li>• Recursos humanos que integran las organizaciones.</li> </ul>

<p>Tobelem no se introduce en la definición de capacidad. Identifica brechas de capacidad agrupadas en dos grandes categorías: Macroinstitucional (primeros cuatro componentes). Microinstitucional (últimos dos componentes) (Tobelem, 1992) (Bertranou, 2013: 8-9)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura de relaciones de poder y la forma en que los gobernantes son elegidos</li> <li>• Reglas de juego de base constitucional y legal</li> <li>• Estructura de relaciones interinstitucionales entre las distintas organizaciones que se hacen cargo de un determinado servicio o bien público</li> <li>• Servicio civil de carrera, en particular los incentivos al personal</li> <li>• Dinámica organizacional</li> <li>• Conocimiento y habilidades de las personas involucradas en la organización, desde gerentes a operarios.</li> </ul>
<p>Capacidad política: habilidad para organizar los recursos necesarios para producir decisiones colectivas inteligentes y definir orientaciones estratégicas para la asignación de recursos escasos a fines públicos.</p> <p>Capacidad administrativa: habilidad para gerenciar eficientemente recursos físicos y humanos requeridos para la producción de bienes y servicios gubernamentales.</p> <p>Capacidad estatal: habilidad estatal para movilizar apoyo y consentimiento económico y social para el cumplimiento de fines orientados al público. (Painter y Pierre, 2005) (Bertranou, 2013: 9-10)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión efectiva de recursos</li> <li>• Elección inteligente</li> <li>• Resultados</li> </ul>
<p>Es la habilidad de los estados para aplicar e implementar opciones de política pública al interior de las fronteras territoriales que pretenden gobernar. (vom Hau, 2012) (Bertranou, 2013: 11)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación con actores no estatales.</li> <li>• Competencia organizacional de las agencias.</li> <li>• Alcance territorial de las instituciones.</li> </ul>
<p>Iazzetta diferencia capacidad estatal de capacidad de gobierno. Respecto de la primera, identifica atributos de <i>primer orden</i>, es decir, capacidades que definen un Estado con independencia del régimen político (tres primeros componentes), y de <i>segundo orden</i>, que son los que favorecen la democratización (último componente). (Iazzetta, 2012) (Bertranou, 2013: 13)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprimir el riesgo potencial de la violencia privada.</li> <li>• Ejercer el monopolio fiscal.</li> <li>• Asegurar una moneda.</li> <li>• Autolimitarse, redistribuir recursos y garantizar elecciones periódicas.</li> </ul>

<p>Capacidad de regulación estatal: recursos materiales y humanos que disponen y están en condiciones de asignar legítimamente aquellos entes estatales responsables de regular la prestación de servicios públicos por agentes privados u organismos del Estado. Se identifican déficits de capacidad. (Oszlak y Orellana, 2001) (Bertranou, 2013: 23)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déficits relacionados con:</li> <li>• leyes, normas y, en general, “reglas de juego”</li> <li>• relaciones interinstitucionales</li> <li>• estructura interna y distribución de funciones</li> <li>• capacidad financiera y física de las agencias</li> <li>• políticas de personal y sistemas de recompensas</li> <li>• capacidad individual de los participantes</li> </ul>
<p>En un trabajo de investigación sobre capacidades estatales para la gestión de la política comercial uruguaya se identifican tres componentes claves de la capacidad. (Cristina Zürbriggen, 2005) (Bertranou, 2013: 26)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos institucionales: conjunto de reglas formales e informales que establecen qué organizaciones participan.</li> <li>• Recursos materiales: cantidad, características técnicas y lógica de utilización de los instrumentos y bienes materiales disponibles por el conjunto de organizaciones y por cada organización componente del sistema organizacional.</li> <li>• Recursos humanos: cantidad, calificación y orientaciones volitivas de los funcionarios o empleados del conjunto del sistema interorganizativo.</li> </ul>
<p>El Estado capaz es aquel que puede cumplir adecuadamente ciertas funciones que le han sido asignadas. (Hanson y Sigman, 2012) (Bertranou, 2013: 12)</p>	
<p>La capacidad es una condición de la autonomía estatal, ya que ésta no puede expresarse sin que haya elementos subyacentes que permitan al Estado actuar eficazmente como un actor frente a los demás actores sociales. (Skocpol, 1990) (Bertranou, 2013: 15)</p>	
<p>Las capacidades son habilidades para cumplir una función o tarea, mientras que los recursos son bienes materiales y simbólicos. Los recursos son indicadores observables de la presencia de una capacidad más allá de que esta se efective o no, dado que un actor puede contar con capacidad de hacer algo aunque no la ejerza. Los recursos son la capacidad potencial, que para hacerse efectiva, requiere de voluntad. (Acuña y Chudnovsky, 2013) (Bertranou; 2013: 16)</p>	

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del texto de Julián Bertranou (2013). *Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual.*

Estas preocupaciones habían sido expresadas anteriormente por numerosos autores. En un trabajo previo, Abal Medina y Nejamkis (2001) vincularon íntimamente la capacidad estatal con los problemas de corrupción y la necesidad de profesionalización del empleo público. Respecto de los partidos políticos, señalaban:

Una de las restricciones estructurales que nos parece no ha sido tenida en cuenta es la concepción que tienen los partidos políticos en América Latina acerca del aparato del estado. Esta concepción está arraigada en la más profunda de las tradiciones, y tiene que ver con elementos culturales, políticos-patrimonialistas, de incentivos económicos. Es en este sentido un denominador común la mirada del estado como botín de guerra luego de la batalla electoral (Abal Medina y Nejamkis: 2001, 12).

En relación a la profesionalización de la función pública, observaban que: “...*existe, al menos a nuestro entender, una relación directa entre el nivel de recursos humanos disponibles y las capacidades del Estado*” (Abal Medina y Nejamkis: 2001, 16).

### **1.3. Las capacidades estatales desde una perspectiva no gerencialista**

Aníbal Sotelo Maciel (2013) recupera las definiciones de Fabián Repetto pero insiste sobre la importancia de la *capacidad política*, señalando que “lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática –cuyo fortalecimiento forma parte del programa neoweberiano– sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad política” (Sotelo Maciel: 2013, 54). Para introducir sus ideas sobre este concepto, recorre, en primer término, a los autores que habían ensayado definiciones en este campo:

Es necesario examinar el concepto de capacidad política. Las definiciones de Repetto (2003) y de Grindle (1996) enfatizan tres aspectos: a) la respuesta adecuada a las demandas sociales, B) la representación de los intereses sociales y c) la participación social en las decisiones. Grindle agrega un cuarto aspecto, la mediación en los conflictos. Por su parte, Repetto y Alonso enfatizan la relación con el concepto de ‘embeddedness’ de Evans (1995) (Sotelo Maciel: 2013, 54).

Posteriormente, explora una dimensión de la capacidad política que introduce la realidad de nuestra región:

... La capacidad política comporta una dimensión crucial que no se resuelve solamente con los aspectos mencionados: implica la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional. Es necesario redescubrir una dimensión que estuvo explícitamente negada por el gerencialismo y soslayada en la heterogénea producción neoweberiana: la política, en tanto acción. (Sotelo Maciel: 2013, 54).

En el mismo sentido, va a retomar el debate sobre la *capacidad de gobierno*, no como una capacidad diferente, sino como constitutiva de la capacidad estatal:

La pregunta, entonces, es ¿cómo transformar una cualidad individual de aquellos líderes con capacidad estratégica en una capacidad estatal? Carlos Matus (1983).... La capacidad de conducción estratégica, la virtud de generar y conducir acciones, es una facultad tecno política que puede ser prédica de los gobiernos. Y la capacidad de gobierno puede ser ampliada a través de técnicas y métodos de planificación estratégico situacional. Y esto es imprescindible para ampliar el campo de gobernabilidad de los proyectos que se plantean transformaciones y objetivos exigentes (Sotelo Maciel: 2013, 54-55).

#### 1.4. Capacidades ¿para qué?

Una vez relevadas las definiciones sobre capacidad estatal, no podemos soslayar los dilemas que se les presentan a los autores a la hora de ensayar una definición. Estas preocupaciones rondan las diferencias entre las capacidades reales y las potenciales, la capacidad de funcionamiento o de producir resultados, entre otras. De todas estas posibles diferenciaciones, nos interesa comentar la que refiere a los fines perseguidos por el Estado.

Según Bertranou, para muchos autores, el Estado capaz “*es aquel que puede cumplir adecuadamente ciertas funciones que le han sido asignadas. Para otros, en la medida en que las finalidades son contingentes, las capacidades a desarrollar deben establecerse en función de estas particularidades*” (Bertranou, 2013: 11). Bertranou cita a Iazzetta en virtud de las categorías que logra establecer en este campo:

Al describir al estado contemporáneo, Iazzetta identifica atributos o requisitos de primer orden, es decir, “capacidades básicas que definen un estado a secas (con independencia del régimen político que lo acompañe)”, y de segundo orden, a saber, “aquellos que favorecen la democratización” y que se han ido sumando a medida en que se ampliaba la arena democrática y las demandas ciudadanos (Bertranou, 2013: 13).

El presente estudio comparte el criterio de incorporar los fines en el análisis, alejándose, también por esta razón, del criterio gerencialista enfocado a resultados. El respeto por los derechos humanos, la opción por la democracia como forma de gobierno y el desarrollo incluyente son fines que definen, necesariamente, los atributos de un Estado.

#### 2. Propuestas metodológicas: componentes e indicadores

Si bien en el apartado de definiciones dimos cuenta de los componentes presentados por algunos autores (especialmente, las *capacidades políticas* y *capacidades administrativas* como componentes de la capacidad estatal definidas por Repetto y retomadas por numerosos autores), vamos a presentar a continuación los componentes e indicadores que desarrollan otros trabajos.

Como dijimos en el primer apartado, el PNUD define como componentes clave de un enfoque orientado a resultados la *planificación estratégica*, el *impacto*, el *efecto* y el *producto*. La *planificación estratégica* se define como el proceso para encontrar un equilibrio entre las necesidades inmediatas y la preparación a futuras necesidades, alinear los arreglos institucionales con las metas de desarrollo y asignar los recursos con miras a maximizar su desempeño y favorecer un cierto grado de estabilidad y adaptabilidad. Luego, el manual define: *Impacto*: un cambio en la vida de las personas; *Efecto*: un cambio en el desempeño, la estabilidad o la adaptabilidad de las instituciones; y *Producto*: un bien producido o un servicio prestado a partir de los pilares clave del desarrollo de capacidades (PNUD, 2010: 3-5).

El manual considera que existen cuatro “pilares clave” del desarrollo de capacidades, a partir de los cuales ensaya una suerte de enumeración de indicadores que estarían dando cuenta de su presencia: a) *Arreglos institucionales*: procesos racionalizados, clara definición de funciones y responsabilidades, mecanismo de valoración de méritos, mecanismo de coordinación; b) *Liderazgo*: formulación clara de la visión, estándares de comunicación, herramientas de gestión, entre otros; c) *Conocimiento*: mecanismos para

vincular investigación, demanda y suministro; estrategias para captar y retener cerebros, mecanismos y herramientas para la gestión del conocimiento; d) *Rendición de cuentas*: sistemas de auditoría y normativas de prácticas, mecanismo de planificación participativa, mecanismo de retroalimentación de las partes, entre otros (PNUD, 2010: 7).

El *liderazgo* es entendido aquí como un liderazgo tecnocrático, capaz de estabilizar la gestión frente a los embates de la política y las contingencias: para el PNUD, las burocracias orientadas *a resultado* deben asumir un liderazgo capaz de evitar las “interferencias políticas en los procesos técnicos u operativos” o la “corrupción” (PNUD, 2010: 18). Respecto del *conocimiento*, un autor ya visitado realiza comentarios sobre el uso de tecnologías en este campo. En sus palabras:

Existieron iniciativas en pos de implementar modos de administración que pueden ser caracterizados como gestión en la sociedad del conocimiento. En este último sentido se inscribe la fuerte apuesta a incrementar la utilización

de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (...) Ciertamente estas acciones de modernización y mejora del aparato estatal se enfrentaron con capas geológicas y culturas organizacionales anquilosadas, que difícilmente se transforman del día a la noche. Sin embargo, tanto la normativa sancionada como las acciones emprendidas constituyeron un paso inicial de fortalecimiento de la capacidad administrativa del Estado (Rey: 2013, 37).

La pregunta que nos hacemos y que intentaremos responder por vías alternativas en la segunda parte del trabajo es si las capas geológicas no son consecuencia de la ausencia de proyectos convocantes, entendiéndolo que las tecnologías, por sí mismas, no alcanzan ese *status*. Podemos pensar que las culturas responden a la ausencia de un componente aún no visitado: los *liderazgos de transformación*. Sobre este tema reflexionaremos hacia el final de este trabajo.

El manual del PNUD avanza luego definiendo un conjunto de parámetros de medición que darían cuenta del *desempeño, estabilidad y adaptabilidad* de las instituciones:

Parámetros de medición	Componentes
Desempeño	Eficacia
	Eficiencia
Estabilidad	Institucionalización
	Mitigación de riesgos
Adaptabilidad	Inversión en innovación
	Mejora continua

**Fuente:** PNUD, 2010: 9.

Aportes como los del PNUD expresan con énfasis un enfoque racional económico de las políticas públicas que no contempla las acciones políticas y de gobierno. Para orientar futuros sistemas de observación, creemos necesario considerar conceptos y propuestas que amplíen la lente con la que miramos el Estado.

Por su parte, tanto Repetto como Lattuada y Nogueira presentan la metodología conocida como *Institutional Capacity Analysis System* (ICAS), propuesta por Tobelem (1992) y utilizada por organismos como el Banco Mundial. Repetto rescata cuatro de las seis categorías de problemas que propone este análisis:

1) aquellos asociados a la organización interna y asignación de funciones dentro del esquema operativo, previsto para la ejecución del proyecto; 2) los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y financieros, necesarios para la realización de tareas previstas; 3) los atribuibles a las políticas de personal y sistema de premios y sanciones que enmarcan la ejecución del proyecto; y 4) los derivados de la insuficiente capacidad individual de los actores responsables de tareas en el marco del proyecto (Repetto, 2004: 15).

Repetto mostrará el riesgo de considerar la capacidad estatal solo en sus aspectos técnico-administrativos, sin considerar su dimensión política. A partir de esta preocupación, presenta una categorización, ya comentada en el primer apartado, que abarca ambas dimensiones (*capacidades políticas, capacidades administrativas*).

En la última categoría de Tobelem se hace referencia a la información con la que cuentan los agentes así como a la motivación que los anima, pero no se avanza más sobre un tópico que será central en las reflexiones de Carlos Vilas y en las preocupaciones de Matus sobre los liderazgos públicos.

### 2.1. Hacia la definición de indicadores

Repetto ensaya un conjunto de atributos que podrían demostrar la presencia de capacidad. Si bien este autor nos aclara que no alcanzan un nivel operacional, son una guía orientadora para futuros trabajos en la materia. Según este autor, los atributos asociados a la capacidad serían: "*coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, accountability, legitimidad, equidad pertinente*" (Repetto, 2004: 20-21). Partiendo de la subdivisión en capacidades políticas y administrativas de Repetto, Lattuada y Nogueira ensayan una posible

metodología. Este método define dimensiones e indicadores de la capacidad estatal:

#### Dimensión 1: capacidades administrativas

**Indicador 1.1.** -macro-: rol del Estado

**Indicador 1.2.** -micro-: agencias estatales involucradas:

- a) jerarquías institucionales y presupuestarias
- b) estructura orgánica
- c) funciones e interrelaciones

**Indicador 1.3.** -micro-: normas y leyes específicas

#### Dimensión 2: capacidades políticas

**Indicador 2.1.** -macro-: Plan Estratégico/ Leyes marco

**Indicador 2.2.** -micro-: mecanismos de coordinación/ articulación público institucional

**Indicador 2.3.** -micro-: mecanismos de coordinación / articulación público - social. (Lattuada y Nogueira, 2011, 37)

### 3. Capacidades estatales: explorando nuevos caminos

#### 3.1. Las instituciones en debate

Para abrir este apartado, quisiéramos traer a dos autores que discuten la aceptación general de que capacidad e institucionalidad son conceptos concurrentes, que podrían incluso ser tomados como sinónimos. Acuña y Chudnovsky (2013, 26-27) abordan la relación entre institucionalidad y acción política. En este campo, si bien reconocen el rol asignado a las instituciones, ponen en duda la importancia adjudicada a su formalización. Estos autores postulan que instituciones consideradas débiles, en el marco de un proceso

político determinado, posibilitan la emergencia de otras opciones. En sus palabras:

Observar que las instituciones o las reglas son débiles basándose en su poca capacidad de cumplimiento no permite concluir ausencia de institucionalidad o de orden en el proceso bajo análisis. Estas instituciones pueden responder a una lógica política en la que la debilidad institucional no constituye un problema sino una solución. Pueden también responder a una lógica en la que esa debilidad o incumplimiento enmascara la tremenda fortaleza de las reglas informales, ancestrales, no escritas, que son conocidas y cumplidas por todos (Acuña y Chudnovsky, 2013:27).

Asimismo, revisan críticamente la relación lineal que se ha establecido entre capacidad e instituciones: “... desde el punto de vista analítico, es necesario reconocer que los institucionalismos están cruzados por una serie de supuestos lineales y, por ende, son proclives a entendimientos reduccionistas, muchas veces alejados de una articulación persuasiva en su manera de comprender la relación entre instituciones y política” (Acuña y Chudnovsky, 27-28). Esta primera reflexión nos permite comenzar a transitar los caminos apartados de un “jardín de senderos que se bifurcan”.

Varios pensadores latinoamericanos exploraron las variables que, creemos, no se desplegaron en toda su dimensión en los trabajos presentados hasta aquí. Estas variables, que se insinúan en las reflexiones de Abal Medina, Cao, Rey y Sotelo Maciel, comienzan a aparecer con un perfil más nítido en los autores que comentamos en este apartado. Sus estudios representan un avance “heterodoxo” tanto en el estado del arte como en el “color local” que adquieren las dimensiones de la capacidad estatal sobre las que trabajaron. Estas exploraciones, a nuestro criterio, orientan o definen nuevos caminos, dado que las capacidades, tal

como fueron entendidas hasta el presente, no han agotado la complejidad del sistema público de gobierno y administración.

### 3.2. Daniel García Delgado: la gestión de la transformación

En una breve entrevista con la Revista *Cuestiones de Sociología*<sup>3</sup>, García Delgado señala que “el (tercer) desafío es consolidar un modelo de gestión pública de carácter político estratégico”. El Estado deja de ser observado sólo como reservorio de lo *instituido*, para presentarse como campo de lo *instituyente*, de las transformaciones que propone la política. Esta “gestión de la transformación” es el desafío a encarar que el institucionalismo no logra desentrañar. Del mismo modo, si bien la NGP explora caminos de mayor eficacia y agilidad, tampoco reconoce que la gestión opera en contextos de actividad política, y por lo tanto, de transformación.

En la editorial del primer número de la Revista *Estado y Políticas Públicas*<sup>4</sup>, Daniel García Delgado repasa la negación de la política que suponen los enfoques utilizados hasta el momento para “mirar” la capacidad estatal:

A partir de una visión del mundo basada en una cierta perspectiva de la globalización unipolar, la sociedad de mercado y el concepto de gobernanza, entre otros, se siguieron enfoques específicos de la gestión y de la administración pública. Por entonces, se suponía dejar atrás el modelo de Estado y de gestión pública conocido

3 Entrevista breve a Daniel García Delgado (CONICET / FLACSO). Revista *Cuestiones de Sociología* Nº 9, 2013. ISSN 2346-8904. Disponible en: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>

4 Revista *Estado y Políticas Públicas* Nº 1. Año 2013, ISSN: 2310-550X, pp 14-18.

como “el modelo clásico” o “modelo weberiano” –característico del Estado de Bienestar– que en la burocracia fundaba una racionalidad instrumental, piramidal, jerárquica y con una fuerte diferenciación entre la política y la administración pública. El modelo weberiano fue paulatinamente desplazado por un nuevo enfoque, el denominado *New Public Management* (en adelante, NPM) (Osborne y Gaebler, 1994). Dicho modelo de administración pública ponía el acento en nuevos instrumentos, operatividades y medios trasladando el modelo gerencial privado al sector público, despolitizando así la modelística anterior a partir de dos principios clave, como son por caso, el principio de eficacia y el principio de eficiencia. Posteriormente, ya hacia fines de los años ‘90, empezó a notarse la crisis de las políticas de ajuste y de las reformas estructurales del Estado y, en ese contexto, emerge el denominado enfoque neoinstitucional. Sin cuestionar la economía ortodoxa ni la globalización unipolar, este enfoque se centraba en la calidad institucional y en los procesos de modernización de lo público- estatal. Casi sin resistencias, se expresó de una manera generalizada e indiferenciada para toda América Latina. Ello pudo verse condensado en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CLAD, 2006) y los artículos de Nuria Cunill Grau y Joan Subirats, entre otros referentes. Para este enfoque la clave seguía siendo el Estado como problema, el déficit en la falta de profesionalidad, la demanda de transparencia, generar un gobierno electrónico y configurar un Estado-red articulado a la gobernanza global, entre otros (García Delgado: 2013, 14-15).

A pesar de que estos enfoques se presentaron como “nuevas escuelas” o en los casos más audaces, como “nuevos paradigmas”, no dejaron de responder a una misma forma de concebir lo político y lo estatal. Según García Delgado:

Tanto el NPM (con su énfasis en la gerencia estatal), como el enfoque neoinstitucional (enfatiizando la calidad institucional) y aún el enfoque

neoweberiano (caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y de la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996), se inscriben en el marco del paradigma neoliberal (García Delgado: 2013, 15).

Según este autor, estos enfoques no logran dar cuenta del giro hacia otro rumbo o modelo político económico que postularon varios gobiernos de América Latina. En el caso particular de la Argentina, García Delgado observa que:

...en estos últimos diez años en los gobiernos de Néstor y de Cristina Fernández de Kirchner comenzó a producirse una praxis pública y configurarse un nuevo rol del Estado más orientado a “traccionar” un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo (...) Todas estas políticas han colaborado en dar surgimiento a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas (...), el político estratégico, que presenta, primero, una visión más activa y presente del rol del Estado, regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. Segundo, la preeminencia de la política sobre la economía. Y, tercero, *una no estricta separación entre la orientación política de transformación y la implementación técnica de la misma* (García Delgado: 2013, 15) (*El subrayado es nuestro*).

Estas lecturas nos hacen presuponer que los “liderazgos de transformación” emergen y actúan en la frontera de dos campos que, hasta el momento, fueron estudiados por separado. Creemos que lo político y lo administrativo encuentran su mejor expresión en las acciones, instituciones y personas que construyen puentes y capacidades integradas.

### 3.3. Carlos Vilas: la acción política

Carlos Vilas ha entregado un libro que será valorado crecientemente con el paso del tiempo.

po. Durante el año 2013, presentó *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*<sup>5</sup>. En esta obra, Vilas se detiene en la *acción política* y su naturaleza específica, y si bien no avanza en el estudio de la “capacidad política”, es un trabajo previo y necesario para reformular los postulados actuales en torno a esta capacidad. Según este autor, esta acción no refiere solamente a la actuación del Estado “hacia afuera” de sus fronteras, sino que impregna todos sus mecanismos de actuación.

La unidireccionalidad de la actividad política que ensayan los autores de esta capacidad invisibiliza su presencia al interior del aparato institucional, al que impregna y configura. Para Carlos Vilas,

Política es la actividad práctica que se desarrolla cuando el procesamiento o la resolución del conflicto sobre el modo de organización del conjunto social, o la transacción de las diferencias al respecto, requieren del ejercicio del poder. Su efecto específico es la ordenación de la sociedad y su orientación hacia determinados fines garantizando, si es necesario por la fuerza, la unidad del conjunto en medio de las tensiones y los conflictos que inevitablemente nacen de la pluralidad social (Vilas, 2013: 57).

Cabe preguntarse si esta actividad que llevan a cabo los líderes políticos no la realizan también al interior del propio Estado, borrando así, tal como ya adelantaba Sotelo Maciel (2013), la frontera entre las *capacidades administrativas* y las *políticas*. De hecho, ya hemos aprendido que no hay a la vista algo que pueda considerarse el “fin de la historia” por el advenimiento de una racionalidad única y su-

perior, y esto es válido, tanto fronteras afuera, como fronteras adentro del Estado:

La instalación de un orden colectivo estable y (supuestamente) universalmente satisfactorio, donde los antagonismos se diluyen en la pluralidad de las diferencias y la heterogeneidad, tanto como resultado de un consenso libremente alcanzado o por la admisión racional de la inexistencia de opciones mejores, pone fin a la necesidad de la actividad política. La tesis del “fin de la historia” conduce a la proclamación del advenimiento de una era pos política, donde la política cede su terreno a la administración —de las personas, de las cosas, de las desigualdades— y a la legislación positiva (Vilas: 2013, 208).

Vilas pone en duda “verdades” naturalizadas respecto de los indicadores de capacidad estatal. En el caso del profesionalismo de los agentes de la administración comenta que ante las *resistencias, inercias, “desganos”, ineficiencias de la cadena formal de mandos y de los mecanismos institucionales preexistentes*, el gobernante *apela a las relaciones y jerarquías informales, con las que intenta suplir, a través de la lealtad y la disciplina propiamente políticas, las limitaciones y los escollos de la institucionalidad formalizada*. Estas relaciones *permiten acceder a información, ganar tiempo, consolidarse en espacios institucionales considerados estratégicos de acuerdo con la propia concepción de lo que debe hacerse, fortalecer el poder asignado por el voto ciudadano, llevar adelante el proyecto de gobierno, ante todo en su dimensión mínima de consolidación política y mantenimiento de las posiciones de poder institucional*. Estas situaciones demuestran que un sistema público de gobierno y administración *consiste en algo más que la administración del orden de cosas existente* (Vilas: 2013, 237). Porque si la política penetra cada poro del Estado, la pasión también se instala a sus anchas en ese reino de la razón:

5 Vilas, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Biblos/Politeia.

Muy frecuentemente la acción política implica definiciones y comportamientos de alto contenido emocional; adhesiones fuertes a un dirigente, a una organización o a una causa que dan sentido al calificativo de militante que generalmente se asigna a quien pone de manifiesto este grado de compromiso que al mismo tiempo alimenta sentimientos de intensa comunidad con quienes participan de similares convicciones (como ilustra, por ejemplo, el trato recíproco de compañero, correligionario o hermano entre quienes comparten una misma identidad política) ... Una gran variedad de acciones, decisiones e instituciones racionales que constituyen ingredientes característicos de las sociedades modernas se asientan en creencias y otras variables subjetivas que no son en sí mismas producto de juicios racionales (Vilas, 2013: 260-262).

Esta pasión al servicio de una causa, es, a nuestro entender, el germen que posibilita la emergencia de los *liderazgos de transformación*. Sin embargo, la “pasión por las convicciones” escapa a los alcances de una teoría económica de las organizaciones. Vilas advierte que la racionalidad a la que hacen referencia los enfoques neoinstitucionalistas es, justamente, una racionalidad económica (Vilas: 2013, 266). Desde esta racionalidad es muy difícil, sino imposible, apreciar esta dimensión de la acción política. Para este enfoque, “*los políticos profesionales son empresarios que “ofertan” políticas para conseguir votos y así acceder al poder o mantenerse en él; del lado de la demanda están los ciudadanos que entregan su voto a quienes ofertan las políticas que ellos reclaman*” (Vilas, 2013: 268).

Con el humor que caracteriza sus escritos, Vilas va al rescate de los líderes “militantes”, trayéndolos al centro de la escena:

Sin un poco de fe o convicción en que las cosas pueden ser cambiadas con un sentido de progreso, y que quien ocupa posiciones de poder

puede contribuir significativamente a ello, los seres humanos probablemente seguiríamos asustándonos con los truenos y tratando de hacer fuego frotando palitos (Vilas: 2013, 282).

### 3.4. Carlos Matus: la capacidad de gobierno

Tal como comentamos, las reflexiones de Iazzetta (2012) y Lattuada-Nogueira (2011) alertaron sobre la existencia de una *capacidad de gobierno*, pero diferenciándola de la *capacidad estatal*. Contrariamente, Sotelo Maciel (2013) le asigna una importancia central en la configuración de la capacidad de los Estados. Por esta razón, va al rescate de los postulados de Carlos Matus sobre este tema.

El “desmontaje” sufrido por el corpus teórico elaborado por Matus (Sotelo Maciel, 2013) nos obliga a visitar sus escritos a la luz de los nudos problemáticos que aún afectan la gestión de lo público. Este regreso a sus escritos colaborará con la incorporación definitiva de la *capacidad de gobierno* a los estudios sobre capacidades estatales y, finalmente, con la traducción de estas capacidades en componentes e indicadores, tarea aún pendiente.

En 1987, en la primera edición de *Adiós, Señor Presidente*, Carlos Matus escribe una carta póstuma a Salvador Allende a quien había acompañado en su presidencia como ministro. En esa carta, a modo de reparación, menciona que el trágico final de una experiencia de gobierno, aún en un contexto internacional empeñado en la obstrucción de todo proceso de desarrollo latinoamericano de signo popular, se debió también a la falta de preparación para gobernar:

Usted supo que gobernar era una tarea dura, mucho más compleja y de naturaleza distinta a la de ganar elecciones. Usted constató que estábamos impreparados para gobernar. Usted vivió la

incomprensión entre técnicos y políticos. Usted fue víctima del ideologismo extremo que dividió a sus partidarios y los incapacitó para adoptar una estrategia y una línea táctica que encauzara coherentemente el gobierno (Matus, 1994: 2).

Partiendo de esta experiencia traumática, Matus asume el desafío de fundar las ciencias de gobierno. Para este cometido, Matus parte de preguntas basales respecto del futuro: *¿estamos caminando hacia donde queremos?, ¿sabemos lo que queremos?, ¿hacemos lo suficiente para alcanzarlo?* Su planteo indaga en las posibilidades de la acción humana, individual o colectiva, frente a las fuerzas externas que la exceden: *“¿Nos arrastran o conducimos? Porque hoy vivimos lo que antes fue futuro y todos los problemas que están ahora ante nuestra vida pudieron ser evitados o resueltos.”* (Matus, 1987: 15). La sencillez de esta pregunta como planteo inicial remite a los problemas centrales de la teoría de la acción social, abordados en diferentes épocas y resueltos de diferentes maneras. La teoría social ha pendulado entre un tiempo externo que domina la acción y el tiempo subjetivo de la fenomenología, la sociedad como construcción depersonalizada que excede y anula la capacidad de interpelación humana o la realidad como resultado de la acción de los individuos: *“Todo lo que ocurre en la sociedad, valga la redundancia, es social, porque es producido por los hombres, pero esos mismos hombres no se reconocen en los resultados de su producción.”* (Matus, 1987: 18). Matus se ubica en la tradición teórica que aboga por la idea de que *“son los hombres los que hacen la historia aunque no saben que la hacen.”* (Marx, 1985: 31). Para este cometido, Matus introduce entonces el concepto de gobierno y planificación:

¿Qué significa entonces, someter a la voluntad humana el desarrollo de los acontecimientos?  
¿Qué significa gobernar? Cuando decimos que

planificar es intentar someter el curso de los acontecimientos a la voluntad humana, no dejar que “nos lleven” y tratar de ser “conductores” de nuestro propio futuro, nos estamos refiriendo a un proceso social. En este proceso social, “el hombre individuo” realiza un acto de reflexión superior y reconoce que sólo la conciencia y fuerza del hombre colectivo puede encarnar tal voluntad humana y ponerse frente a la corriente de los hechos para desviar su curso hacia objetivos racionalmente decididos (...). Este problema entre los hombres es conflictivo, porque cada fuerza social representa visiones e inserciones sociales distintas, y en consecuencia ellas luchan por distintos diseños sobre el futuro. Si los objetivos de los hombres sobre el futuro son conflictivos, la planificación no se hace en un lecho de rosas comandado por el cálculo científico-técnico (Matus, 1987: 19, 20) (*El subrayado es nuestro*).

Matus se introduce con estos argumentos en los distintos grados de gobernabilidad que puede lograr el Estado a través de la concertación y la negociación política. La planificación, de acuerdo con este razonamiento, no es sólo un cálculo estratégico, sino también una actividad propia del *arte de gobernar*. Para Matus, “gobernar” la realidad es liberar la potencialidad de lo humano: *“renunciar a conducir es renunciar a la libertad humana”* (Matus, 1987: 22-23). Pero la planificación debe sortear la resistencia de los otros. Para ello, se requiere de la voluntad de hacerlo y de un cálculo político que centre su atención en la coyuntura. La idea de Matus es que *el contexto del plan es un pasaje continuo entre conflicto, concertación y consenso*.

Matus afirma que *“el conductor dirige un proceso hacia objetivos que él elige y cambia según las circunstancias (su proyecto), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo sino activamente resistente (gobernabilidad del sistema)”* (Matus, 1987: 73). Las concepciones surgidas de aquel aprendizaje dejaron

un legado de enorme valor para Latinoamé-rica y sus proyectos, fundamentalmente en lo referido al reconocimiento del contexto en la formulación de planes de gobierno. Matus señala: "para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar capacidad de gobierno." (Matus, 1987: 73).

Con estas reflexiones presenta los vértices de su *Triángulo de Gobierno*, hoy más conocido como triángulo de Matus, base de su teoría. Con la simpleza de los grandes teoremas, este triángulo explica los componentes necesarios para la actividad de gobierno e introduce la idea de sistema de gobierno: "gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema." (Matus, 1987: 73). Estas variables constituyen un sistema triangular donde cada una depende de las otras. La piedra angular es el *proyecto de gobierno*:

El Proyecto de Gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de *su capacidad de gobernar, incluida su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones.* (Matus, 1987: 74) (*El subrayado es nuestro*).

Matus destaca, como otro vértice de su triángulo, la idea de *gobernabilidad*:

Gobernabilidad del sistema es una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad

del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menos es la gobernabilidad del sistema. (Matus, 1987: 75).

Si el *proyecto de gobierno* es el sustento del triángulo, la *gobernabilidad* (del sistema social) es la que rebate su omnipotencia. Finalmente, la **capacidad de gobierno** será un concepto íntimamente ligado a los dos anteriores:

La capacidad de conducción o dirección se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control. (Matus, 1987: 75).

## El liderazgo como capacidad de gobierno

La relación entre planificación y capacidad de gobierno lleva a Matus al estudio del *liderazgo*. Matus se aleja de definiciones carismáticas y postula un enfoque constructivista. Señala la falta de autocrítica o la ceguera de la dirigencia política por creer *que la política y el gobierno son actividades que dependen de dotes naturales que exigen inteligencia, arte, una profesión universitaria, en lo posible, y experiencia. En la base de esas prácticas no hay ciencias ni teorías, ni método, ni herramientas que deban ser aprendidas. Todavía vivimos la época del brujo y del curanderismo político.* (Matus, 1997: 21).

Cada vez que se analizan las causas de una mala gestión de gobierno, la autocrítica de dirige "al contenido de la acción y no a los procesos

para seleccionarla y gerenciarla, ni a las capacidades de quienes las deciden y administran” (Matus, 1997: 22). Se infiere entonces que “el proyecto por sí mismo no cambia las cosas. Es la calidad de la acción lo que cuenta y ella depende de los sistemas de alta dirección que este líder desconoce y no conoce que desconoce.” (Matus, 1997: 22).

La ceguera y la encerrona política se observan en que la autocrítica se limita a atribuir las deficiencias a la oposición implacable o al tipo de regulación del Estado. Matus resalta la importancia del arte y la ciencia de gobierno, indicando que las características personales o individuales son importantes pero no suficientes. El verdadero liderazgo domina el arte de gobernar, en su dimensión creativa y en su dimensión racional:

Hay cierta confusión sobre el concepto de capacidad personal de gobierno. La inteligencia, la voluntad, la honestidad, la oratoria y la experiencia política no producen necesariamente alta capacidad de gobierno. Esas son condiciones necesarias, pero no suficientes. La política es un arte, pero no es un arte en el cual se pueden destacar y mostrar resultados de calidad sin el apoyo de las ciencias y técnicas de gobierno. (Matus, 1994: 380).

## A modo de conclusión

Resulta evidente que los debates acerca de la *capacidad estatal* no están agotados. De hecho, en la frontera de los enfoques aquí presentados sigue discutiéndose el lugar ocupado por las capacidades de gobierno en el entramado de su definición. Por otra parte, el desarrollo de componentes e indicadores con los que podría “mirarse” esa capacidad está dando recién sus primeros pasos.

Si, como consideramos nosotros, la *capacidad de gobierno* y los *liderazgos de transformación* son centrales para encarar el desafío del desarrollo incluyente, podemos considerar que no se ha elaborado, todavía, una guía

orientadora del conjunto de dimensiones, componentes e indicadores con los que observar la capacidad del aparato estatal, tanto en su totalidad o, como propone Bertranou (2013), a nivel de organismos y unidades menores.

La profesionalización de la burocracia, los arreglos institucionales expresados en reglas claras, la transparencia de la administración, entre otros factores que se consideraban centrales a la hora de la eficacia y la eficiencia estatal, parecen no tener la gravitación que oportunamente se señalara. La capilaridad de la política, el componente pasional del liderazgo, los sistemas de dirección que complejizan un campo científico en construcción (el de las ciencias de gobierno), así como las experiencias que, creemos, debemos tomar en cuenta para formular nuestra propia teoría, nos invitan a participar de este debate con nuevos aportes y consideraciones.

El recorrido bibliográfico emprendido nos demuestra que los autores nacionales valoran los postulados de Evans respecto de considerar al Estado como “solución” y, por lo tanto, como promotor del desarrollo. El concepto de desarrollo y el cambio de rumbo que supone la reivindicación de una justicia distributiva aún ausente en la región, traccionan una revisión del concepto “capacidad estatal”. Mientras numerosos autores insisten en relacionarla con la consistencia de las reglas de juego, la orientación a resultados y la profesionalización de los agentes públicos, nos preguntamos si las capacidades de gobierno y el compromiso con lo público no están reclamando un lugar central en esta redefinición.

Las preocupaciones de Sotelo Maciel respecto de la gestión política de las instituciones, los aportes de Acuña y Chudnovsky referidos a su formalización, las transformaciones estatales revisadas por García Delgado, las claves de la acción política entregadas por Carlos

Vilas y los aportes siempre vigentes de Carlos Matus, estarían señalando un camino a seguir.

Para aportar a una observación de las capacidades estatales, creemos necesario abrir el juego a las dimensiones “ocultas” en las categorizaciones visitadas. Causas nacionales, proyecto colectivo, liderazgo y compromiso político se incorporarán, seguramente, a los sistemas de observación que proponemos.

En estos sistemas de observación a construir, las *capacidades administrativas* que la mayoría de los autores ha considerado se redefinirían e integrarían como condición necesaria pero no suficiente. En cuanto a las *capacidades políticas*, creemos que éstas no sólo se vinculan con el diálogo “hacia afuera” sino, y fundamentalmente, con la *capacidad de gobierno* y la idea de *governabilidad*. Si hablamos de un Estado al servicio del desarrollo incluyente, las variables a considerar a la hora de estructurar este “nuevo manual de capacidades estatales” serían:

- a) Una visión transformadora.
- b) Una conducción estratégica.
- c) La organización de un Estado soberano al servicio del desarrollo incluyente.

La idea de un Estado capaz de tomar decisiones soberanas respecto de un desarrollo sostenible y con inclusión social es la variable que, a nuestro entender, determina las exigencias de capacidad. En este marco, las mayores responsabilidades que asuma el Estado pueden —y deben— estar sostenidas por los sistemas tecno-burocráticos del aparato institucional. Pero estas nuevas responsabilidades exigen la *formulación de una visión y un proyecto de gobierno*, la capacidad de *liderar ese proyecto y transformar las instituciones* para el logro de los objetivos, la capacidad de *conformar y conducir equipos*, de *comunicar, motivar y movilizar*, entre otras capacidades propias de un nivel decisorio consciente de la com-

plejidad en la que operan las organizaciones estatales y decidido a gestionar sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política. Los objetivos del desarrollo con inclusión también exigen un compromiso que escapa a la racionalidad clásica: tal como nos señala Vilas (2013), los gobiernos se vuelven eficaces si enarbolan una causa capaz de movilizar voluntades hacia adentro y hacia afuera de las instituciones. Esta *capacidad de movilización* es, a nuestro criterio, un componente central e ineludible de la capacidad estatal.

La capacidad de formular un proyecto y liderarlo, como capacidad exigida tradicionalmente a la política, integrada en un entramado difícil de distinguir con las condiciones técnicas y administrativas, es el piso mínimo del que partimos para evaluar la capacidad pública. En este sentido, el debate que se inicia no se focaliza tanto en las *capacidades administrativas*, sino en lo que autores como Repetto (2004), y especialmente Sotelo Maciel (2013), proponen como *capacidad política*. Respecto de esta capacidad, a la idea de “autonomía enraizada” de Evans (1996), se suma la necesidad de una mayor y mejor interacción con los trabajadores estatales y los procesos internos del propio aparato público.

Así, se consideran factores críticos de este nivel de capacidad, la *capacidad de liderar la transformación* (García Delgado, 2013b) y la *capacidad de comunicación, motivación y movilización*, tanto como elementos de gestión eficaz hacia adentro de las organizaciones como también en la fase de legitimación de las acciones de gobierno ante la sociedad. Resulta inimaginable una gestión que no entregue sus mejores energías a aumentar el compromiso de los actores estatales y sociales con una visión sobre el futuro nacional y sobre el rol del Estado en ese contexto.

En este nuevo debate, los sistemas administrativos transversales de planificación y control, empleo público, innovación tecnológica y gestión de los recursos económicos, se vuelven eficaces a través del liderazgo, la comunicación y la movilización que le otorgan sentido y direccionalidad a los esfuerzos sociales y a los aportes de la tecnoburocracia. Conscientes de lo mucho que falta reflexionar sobre este tema, a partir de estas páginas, nos incorporamos al debate.

### Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (Comps.). (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Abal Medina, J. M. y Nejamski, F. P. (2001). Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público. *V Congreso Nacional de Ciencia Política* - Sociedad Argentina de Análisis Político - 14 al 17 de noviembre de 2001.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). *Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*. Buenos Aires: mimeo.
- Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza, 18, 19 y 20 de septiembre de 2013.
- Bonifacio, J. A. (2009). Función pública y capacidades estatales. En *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* de la Universidad de Palermo, Año 2, Nº 2, noviembre 2009.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (1997). "Una nueva gestión pública para América Latina".
- García Delgado, D. (2013a). Entrevista breve a García Delgado. En *Revista Cuestiones de Sociología* Nº 9, 2013.
- García Delgado, D. (2013b). Editorial. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año I, Nº 1, pp. 14-18, FLACSO Argentina.
- Iazzetta, O. (2012). Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global. En *Crisis Global y Gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires, PNUD/Siglo XXI.
- García Puente, M. J. (2008). Reseña sobre *Capacidades estatales y desarrollo local. Realidades y desafíos para América Latina* de Fernández, V. R.; Güemes, M. C. y Vigil, J. I. (2006). Santa Fe enero - junio de 2008.
- Isuani, F. (2011). Las capacidades estatales. *Conferencia en VI Seminario de Reforma del Estado "Gestión Pública para el Buen Gobierno: balance y perspectivas"*, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 24 al 28 de octubre de 2011.
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales* Vol. 1, Nº 1. Universidad Nacional de Quilmes.
- Marx, K. (1985). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: SARPE.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Matus, C. (1994). *Adiós, señor presidente*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Matus, C. (1997). *El líder sin Estado Mayor*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010). "Medición de la capacidad", junio de 2010.
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio de 2004.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. En Revista "Debate Público. Reflexión de Trabajo Social", Año 1, Nro. 2, agosto de 2011.
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año I, Nº 1, FLACSO Argentina.
- Vilas, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Biblos/Politeia.

# Compras Públicas respetando el ambiente con inclusión social en la Argentina (1994-2014)

*Public Procurement Respecting the Environment with Social Inclusion in Argentina (1994-2014)*

Por María Belén Aliciardi<sup>1</sup> y Santiago Duran Cassiet<sup>2</sup>

**Fecha de Recepción:** 30 de junio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 22 de agosto de 2014.

## RESUMEN

El Estado, atento a su gran capacidad de compra –que representa una porción sustancial del Producto Bruto Interno– debe dar el ejemplo comprando bienes y servicios, respetando el ambiente y promoviendo la inclusión social. Las compras de ese tipo son comúnmente llamadas *Compras Públicas Sustentables* (en adelante, CPS). En virtud de éstas, el Estado no sólo tiene en cuenta criterios económicos como el precio, sino también criterios *ambientales* como por ejemplo productos en cuyo método de elaboración emite menos Gases de Efecto Invernadero que otros y, finalmente, criterios *sociales* como productos en cuya fabricación participen personas con capacidades disminuidas. Las mismas representan una gran oportunidad para cambiar

los patrones de consumo hacia modelos sustentables a través del uso de herramientas que permitan in-fluir en el mercado, fomentando la producción de bienes y servicios amigables con el medio ambiente y socialmente responsables. Las CPS ya se están implementando a nivel internacional y la Argentina está dando los primeros pasos en este tema. Por ello, el objetivo de este artículo de investigación es analizar la experiencia internacional en el tema para canalizarla en beneficio de nuestro país.

**Palabras clave:** *Compras públicas sustentables, medio ambiente, inclusión social.*

## ABSTRACT

*Given its large purchasing power in terms of GDP, the State must develop an exemplary policy, procu-*

- 
- 1 Abogada, Notaria y Mediadora (UNC). Especialista en Derecho Ambiental por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Gestión Ambiental por la Universidad Nacional de San Martín (UN-SAM). Jefa de Faltas Municipales de Villa Ascasubi (2005-2011). Asesora de ACUMAR (2011-2014). Jefa Legal Ambiental en Belgrano Cargas y Logística SA (2014 -). Autora de artículos ambientales. Ex-positora de temas ambientales. Correo electrónico: aliciardimbelen@hotmail.com
  - 2 Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Derecho Administrativo por la Universidad Austral. Asesor de Director en ERAS (2009-2013). Asesor Gerente en ENARSA (2013-). Correo electrónico: sdurancassiet@gmail.com

ring goods and services in accordance to the respect of the environment and the promotion of social inclusion. Such purchases are generally called "Sustainable Public Procurement" (SPC). The State is then compelled not only to take into consideration the economic factors such as price, but also environmental factors such as green-house gas emission, and also social factors as employment of handicapped people. The SPC represents a great opportunity to change consumption patterns towards sustainable models, through the use of tools that influence the market, encouraging the production of environmentally friendly and socially responsible goods and services. The SPC are been internationally introduced and Argentina is taking the first steps in the matter. Therefore, the aim of this paper is to analyze the international experience in the field, in order to provide some lessons for our country.

**Keywords:** Public Sustainable Procurement, Environment, Social Inclusion.

## Introducción

*"El Estado puede, y debe, ser el motor de una Economía Sostenible."*

**Claudio Loyola Castro**

Jefe Mercado Público del Ministerio de Hacienda de Chile<sup>1</sup>.

El Estado es normalmente el principal consumidor de la economía nacional, y ello se ve reflejado en el porcentaje que representan sus transacciones en el Gasto Público dentro de la fórmula del Producto Bruto Interno, superior al 30 % en los últimos años (Villegas: 2009: 47). Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), las compras estatales representan entre el 10% y 15% del Produc-

to Interno Bruto mundial (WTO, 2011). Por lo tanto, el desempeño del Sistema de Compras Públicas es clave para cualquier economía y su desarrollo, ya que representa una gran oportunidad para cambiar los patrones de consumo hacia modelos sostenibles, a través del uso de herramientas que permitan influir en el mercado, fomentando la producción y el suministro de bienes y servicios amigables con el medio ambiente y socialmente responsables.

Las compras sustentables (en adelante, CS), son aquellas en cuyos procesos de contratación se consideran las *variables económicas, sociales y medioambientales*. Realizamos CS cuando nuestros requerimientos buscan un adecuado equilibrio entre estas tres variables con los diferentes factores, productos o servicios que contratamos.

Las compras públicas sustentables (en adelante, CPS) se definen como *"el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el 'mejor valor por el dinero gastado' en términos de generación de beneficios no sólo para la organización sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente"*<sup>2</sup>. Es decir que es un proceso mediante el cual los Organismos Públicos se proveen de bienes, servicios e insumos para poder llevar a cabo sus funciones públicas, con el claro objetivo de lograr en el momento de su adquisición, el mejor rendimiento del dinero público, no sólo desde el punto de vista económico,

1 Véase: <http://media.eclac.org/tic/ppt/22/07%20Claudio%20Loyola.pdf>

2 Definición adoptada por el Grupo de Trabajo Internacional de Marrakech de Compras Públicas Sustentables la que adoptó en su primera reunión en base a la política de SPP del Reino Unido del año 2006.

sino también atendiendo aspectos sociales y ambientales. Se comprende así por qué el proceso de las contrataciones públicas afecta a todos, tanto cuando sus resultados son beneficiosos como cuando son negativos para la ciudadanía, ya que lo que se pone en juego aquí son las necesidades y los recursos de los que dispone la sociedad para su desarrollo y búsqueda del bienestar (Arcidiacono y otros: 2009: 30).

Los Funcionarios Públicos cuentan con los instrumentos necesarios para proporcionar un sistema de incentivos apropiados para que se desarrollen soluciones sustentables. En este sentido los Estados se convierten en un canal de difusión de la conciencia en pos de las prácticas sociales y ambientales sustentables. La importancia relativa que tiene el Estado en el mercado, tiene un doble rol. Por un lado, es un gran consumidor de bienes y servicios. Y por otro lado, interviene en los procesos productivos que los generan. Ello representa una oportunidad importante para apalancar el desarrollo de un mercado de bienes y servicios sustentables, demostrando así el grado de importancia de las acciones estatales y la capacidad de poder proyectar y proporcionar mecanismos para satisfacer las exigencias de los roles que desempeña. Para ello, la incorporación de medidas tendientes a la sustentabilidad social y ambiental debe formar parte de una programación gradual, debido a que requiere una redefinición de algunos de los conceptos y procedimientos de contrataciones públicas, entre ellos, la evaluación de la oferta más conveniente basada en el esquema del precio más bajo, es decir, se trata de trascender la noción de que una contratación

pública para ser considerada "eficiente"<sup>3</sup>, para ello no sólo debe arribar a un resultado económicamente conveniente, sino que además ésta debe contribuir a la protección del medio ambiente y al fomento de una producción sostenible, social y ecológica. Este criterio ya ha sido implementado en varios países y nuestro país, la Argentina, no es la excepción. Por eso, el objetivo de este artículo de investigación es analizar la experiencia internacional en el tema para canalizarla en beneficio de nuestro país.

La estrategia de investigación de este artículo se basó en el uso de material bibliográfico y legislativo, tanto de la Argentina como de otros países, particularmente aquellos que poseen vasta experiencia en las CPS. Fundamentalmente, nos interesa que esta investigación pueda servir asimismo como insumo teórico para acciones prácticas y llegar a ex-

---

3 Teniendo en cuenta para ello los principios que rigen la contratación pública dentro del Decreto 1023/01: Art. 3° — PRINCIPIOS GENERALES. Los principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas, serán: a) Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado. b) Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes. c) Transparencia en los procedimientos. d) Publicidad y difusión de las actuaciones. e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones. f) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes. Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios que anteceden.

traer algunos posibles lineamientos o recomendaciones para hacer más sustentable las compras públicas de nuestro país.

## I. Criterios de Sustentabilidad de las CPS

Las CPS también son conocidas como licitaciones públicas sustentables, compras y contrataciones verdes, eco-adquisiciones y compras ambientalmente amigables, entre otras. Pero preferimos llamarlas compras públicas sustentables, para agrupar los criterios ambientales y los sociales, ya que términos como verde o eco generarían confusión. Es por ello que también se las ha denominado *Contrataciones Públicas Responsables*. Hay distintos criterios que se pueden incorporar al procedimiento de las compras para el desenvolvimiento del Estado en el cumplimiento de sus funciones, entre los que mencionaremos a los criterios ambientales y éticos (o sociales). Dichos criterios muchas veces se identifican con *etiquetas*<sup>4</sup> en los productos que suministran información al consumidor.

4 Las Etiquetas pueden ser sobre el ciclo de vida que hace referencia al detalle de todo el proceso productivo del producto e incluye sus características para ser convertido en desecho al final de su vida útil. Normalmente es un análisis técnico que consta en un etiquetado en el producto que se denomina “ecoetiqueta” basada en el análisis del ciclo de vida y es una herramienta muy útil el momento de tratar de evaluar si un producto es sustentable o no. Ejemplos: “Ángel azul”, “Cisne Blanco”, “NF Environment NF 217”, para certificar el mobiliario sustentable. Otras son las Etiquetas sobre declaraciones ambientales del producto que hacen referencia a criterios técnicos que también pueden estar detallados en el producto, en forma de diagramas y consumo de recursos, calentamiento global, etc.

## A) Criterios Ambientales:

Buscan que los bienes o servicios a adquirir generen el menor impacto posible en el medio ambiente durante todo su ciclo de vida, que cumple la misma o mejor función que un producto no ecológico y que alcanza las mismas o mejores cuotas de calidad y de satisfacción para el usuario, teniendo en cuenta:

1) La **materia prima utilizada para la fabricación del producto**, ya que apunta a la conservación de los recursos naturales y bajo impacto de los materiales, como por ejemplo:

- -Utilización de *materiales reciclables o reciclados* (papel 100% reciclado, bolígrafos o mobiliario de oficina fabricados en plástico PP reciclado),

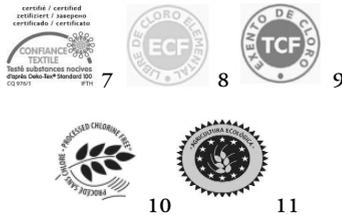


- -Utilización de *materiales no tóxicos* para la salud o el ambiente (colorantes no cancerígenos o no alergénicos en el papel,

5 Anillo o círculo de Möbius: Símbolo de la normativa estadounidense que especifica el porcentaje de material reciclado que incluye un producto. Aunque se utilice papel 100% reciclado, esto no evita que haya que incluir cada cierto tiempo fibras vírgenes (pues no se puede reciclar el mismo papel más de unas seis veces).

6 **Ángel Azul** (o *Blue Angel*): eco etiqueta creada en Alemania en 1978, es uno de los sellos más exigentes. El papel que lleva este distintivo (norma RAL-UZ 14) debe contener un 100% de material reciclado, no puede haber utilizado cloro y tiene que haber dejado de usar otros químicos.

las prendas de trabajo o no utilización de agroquímicos en los alimentos),



• Utilización de materiales que provengan de *recursos renovables gestionados de manera sostenible* (por ejemplo, papel certificado FSC o producido con fibras alternativas como ser bambú, cáñamo, yute, Kenaf, carrizo y de caña de azúcar).



- 7 **Öko-Tex Standard 100**: Es un distintivo de carácter europeo que garantiza la ausencia de sustancias nocivas en los productos textiles durante todo su proceso de transformación, hasta llegar al consumidor final.
- 8 **ECF (Elemental Chlorine Free)**: Logo que informa de que el papel ha sido **blanqueado sin utilizar cloro elemental** (líquido). No hay que confundirlo con el sello TCF (*Totally Chlorine Free*), que indica que el papel virgen no ha utilizado absolutamente nada de cloro.
- 9 **TCF (Totally Chlorine Free)**: Logo que informa que el papel ha seguido un proceso de fabricación **totalmente libre de cloro**. En ocasiones, el sello incluye la denominación “papel ecológico”, lo que resulta engañoso, pues sólo tiene en consideración el uso o no de cloro.
- 10 **PCF (Processed Chlorine Free)**: Resulta muy difícil que un papel reciclado tenga un sello TCF de “totalmente libre de cloro”, pues no se sabe lo que ha ocurrido en las otras “vidas” de esa fibra. Para estos **productos reciclados** se usa el distintivo PCF, que indica que no se ha usado cloro en el último ciclo de producción del papel.
- 11 **Agricultura Ecológica UE**: que se puede aplicar a los productos que tengan, al menos, un 95% de ingredientes producidos según las normas de la agricultura ecológica, y se hayan sometido a un control del proceso de producción.

- 12 **Cisne Nórdico (o Nordic Ecolabel)**: eco etiqueta de Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia. Este sello autodeclarativo no exige material reciclado, pero sí que al menos el 20% de la fibra virgen sea de plantaciones certificadas. No permite el uso de cloro ni de otros químicos. Limita las emisiones, así como el consumo de agua y energía
- 13 **Eco etiqueta europea (o Ecolabel)**: Sello lanzado por la Unión Europea en 1992 para todo tipo de productos y servicios (excepto alimentos) y se basan en los efectos ambientales de un producto durante su ciclo de vida.). El logo de la flor no obliga a contener papel reciclado, pero sí que al menos un 10% de la fibra sea de plantaciones certificadas. No deja utilizar cloro. Aunque limita las emisiones, no lo hace con el consumo de energía o agua.
- 14 **FSC (Forest Stewardship Council)**: Sello exclusivo de productos forestales que garantiza que la fibra virgen utilizada en el papel procede de bosques gestionados de forma sostenible (no incluye por tanto papel reciclado). No impone requisito alguno en la fabricación del papel, pero es el más exigente en las condiciones ambientales impuestas a las explotaciones forestales. Es otorgado por un organismo independiente.
- 15 **FSC reciclado**: Sello de FSC creado para el papel reciclado, lo que se certifica es que el

2) El **Proceso de fabricación del producto**, por ejemplo:

- *Producción limpia y reaprovechamiento de componentes* de productos en sus procesos productivos limpios,



16



17

- *-Disminución de los impactos ambientales* (consumo de

agua y energía, además de emisiones que incluyen requerimientos para emanaciones gaseosas de CO<sub>2</sub>),

18



19



20

- *No hayan sido experimentadas en animales* (como los productos de limpieza o cosméticos).



21

papel ha sido fabricado con 100% material reciclado. Pero, además, que la fibra reciclada procede del post-consumo, es decir que ha tenido un uso anterior (la fibra de pre-consumo procede de recortes de imprenta o de tiradas excesivas que no han llegado a ser consumidas). No impone criterios sobre químicos, ni sobre consumo.

- 16 El programa Ecosello de Salta consta de 4 etapas y representa una herramienta práctica para las empresas que promueven su desarrollo sustentable, lo que implica ahorro de insumos, servicios y recursos.
- 17 Este Sello Verde es otorgado por la Fundación Libertad por ser partícipe del programa de Producción más Limpia y por haber atravesado con éxito las diferentes etapas que el mismo requiere. Dicho programa tiene como objetivo fundamental la reducción de impactos ambientales de procesos, productos y servicios a través del uso de mejores estrategias, métodos y herramientas de gestión.

18 *Wind made* o “hecho con el viento”: esta etiqueta cuenta con el respaldo del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, que no se refiere ni a los materiales con los cuales está hecho el producto ni a su mano de obra, sino al tipo de energía que fue utilizada para su elaboración.

19 *Certification Green-e* / Energía renovable: Es una certificación independiente y un programa de verificación de energía renovable y reducción de la emisión de gas de efecto invernadero.

20 NF: es una marca voluntaria de certificación concedida por AFNOR (*Association Française de Normalisation*) y certifica que un producto industrial o de consumo cumple las características de calidad definidas por las normas francesas, europeas e internacionales. La marca se evalúa con análisis de ciclo de vida del producto (ACV).

21 Logotipo de la asociación PETA: *People for the Ethical Treatment of Animals* o *Personas por el Ético Tratamiento de los Animales*. Esta asociación, con más de 1,8 millones de asociados, es la mayor organización mundial pro-derechos de los animales, velando por el trato que se da a los animales en todo el planeta. Véase: [www.peta.org](http://www.peta.org)

3) El **Uso del producto elaborado**, por ejemplo:

- *Eficiencia energética* de los productos durante su uso<sup>22</sup>, o de *bajo consumo de energía* (material informático y ofimático) y *de agua* (sistemas ahorradores de agua),



23



24

- *Larga vida útil*<sup>25</sup>(durabilidad de los bienes),



26

- Que pueda emplear *energías renovables* (calderas de biomasa y placas solares),
- Que sea *reutilizable*(ejemplo cartuchos recargables),

22 Que impactará en el costo de funcionamiento y operación del bien para la administración que lo adquiere a lo largo de su vida útil. El uso de un bien menos eficiente se refleja en mayores costos de energía para la administración.

23 *EnergyStar*: significa que han pasado un control de consumo eficiente de electricidad.

24 *WaterSense*: ayuda a identificar los sanitarios de alto rendimiento patrocinados por la **EPA** (*Environmental Protection Agency*).

25 Cuántos años podrá ser utilizado el bien. Su costo de reposición incidirá en los presupuestos con un plazo menor cuanto menor sea su vida útil.

26 **Larga duración** (*Long-Life*): Sello basado en la ISO 9706 que especifica que la vida de ese papel va a tener una duración determinada. Este distintivo aparece como respuesta a las críticas por la corta vida de los primeros papeles reciclados lanzados al mercado.

4) **La distribución del mismo**: que se utilice un sistema de transporte eficiente y/o menos contaminante (ejemplo: en barco o tren) y/o que la producción del bien sea local, minimizando los requerimientos de transporte y, por lo tanto, el uso de combustibles fósiles y de allí que se disminuya la huella de carbono y las *food miles*.



27



28



THESE TOMATOES HAVE TRAVELLED 6856 MILES BY AIRFREIGHT AND HGV  
THIS JOURNEY RELEASED 5100G OF CARBON DIOXIDE INTO THE AIR

27 Ecoetiquetado sobre Huella de Carbono: viene a demostrar el cumplimiento por parte de la empresa de un procedimiento de identificación y cuantificación de los GEI (Gases de Efecto Invernadero) asociados a su actividad o producto que fabrica, y el cálculo de la Huella de Carbono de los mismos.

28 En contraposición a la "comida rápida" (*Fast-food*) y a las técnicas globalizadoras, el sociólogo Carlo Petrini, creó en 1989 el movimiento *Slowfood* (comida lenta), presente hoy en más de cien países, cuyo símbolo es el caracol, emblema de la lentitud. Esta opción alimentaria se fundamenta en tres claves: Educación y formación en los sabores y alimentos cercanos, Apoyo a los pequeños productores, Desarrollo de la biodiversidad autóctona.

5) El **fin de vida del producto**, por ejemplo:

- -Que el bien sea *reciclable*,



- -Que se adquieran bienes monomateriales y materiales compatibles que faciliten el *reciclaje* y que éste sea a su vez fácilmente *reparable* (*Partes reparables y separables*),
- -Que se *reduzca todo lo posible el embalaje*, (escasa producción de desechos<sup>30</sup>), y en su caso que el tratamiento dependa del fabricante (Responsabilidad Extendida del Productor, ejemplo: electrónicos, pilas y baterías, envases, etc.)
- -Que sea *recargable* (tóner, correctores ortográficos, portaminas, etc.).

## B) Criterios Sociales (éticos):

Buscan promover condiciones que favorezcan la equidad social<sup>31</sup>:

- Garantizar a los trabajadores *salarios y condiciones laborales justas*,
- Asegurar que *no existe explotación infantil*,
- Las organizaciones productoras deben destinar una parte de sus beneficios a las necesidades básicas de su comunidad: sanidad, educación, agua, saneamiento y seguridad alimentaria (políticas de participación en la comunidad y/o *Responsabilidad Social Empresaria*),
- El funcionamiento de las organizaciones productoras debe estar basado en la *participación y en la democracia*, y velar por la igualdad entre hombres y mujeres (*igualdad de oportunidades*),
- Las relaciones comerciales se fundan en el *diálogo, la transparencia y el respeto mutuo*, asegurando que sean a largo plazo y garanticen una parte del pago una vez formalizado todo lo pactado según contrato,
- Los productos son elaborados bajo *normas de calidad*, y aspectos sociales ligados a las prendas: cualidades respetuosas con el cuerpo humano, tallas, formas, texturas.

29 Anillo o círculo de Möbius: cuando el anillo aparece sin más, significa que el producto o envase está hecho con materiales que pueden ser reciclables.

30 En el caso de ser un bien considerado peligroso por la normativa ambiental, demandará una adecuada gestión con elevados costos y complejos trámites para la administración que lo haya adquirido y utilizado

31 Las convenciones básicas relativas a derechos labores de la OIT son: convención 29 y 105, relativas a la supresión del trabajo forzado u obligatorio en todas sus formas, convención 87, que establece el derecho de todos los trabajadores y empleadores de formar y unirse a organizaciones de su propia elección sin autorización previa, convención 98, acerca del

derecho a organizarse y promover la negociación colectiva, convención 100, que exige la equidad en cuanto a salario y beneficios para hombres y mujeres en trabajo de igual valor, convención 111, relativa a políticas nacionales para eliminar la discriminación en acceso a empleo, formación y condiciones laborales por razones de raza, color, sexo, religión, opinión política, extracción nacional u origen social y para promover igualdad de oportunidades y tratamiento y convención 138, que busca la abolición del trabajo infantil estableciendo que la edad mínima para admisión al empleo no debe ser menor que la edad de finalización de la escolarización obligatoria.



32



33

## La importancia de que el Estado implemente las CPS

Resulta importante señalar que el Estado implemente las compras sustentables, porque tiene un gran poder de compra dentro del PBI, de allí su gran capacidad para promover y aplicar políticas de desarrollo sustentable y servir de ejemplo para el resto. Las CPS son un poderoso instrumento para la protección ambiental y la incorporación de consideraciones sociales en el mercado. La incorporación gradual de criterios de sustentabilidad en los procesos de contratación constituye una estrategia de implementación de CPS que busca aumentar la competitividad de las empresas en la producción y suministro de bienes y servicios innovadores que minimicen el impacto ambiental y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Un dato no menor arroja la Comunidad Europea donde el poder de compra alcanza 1 trillón de Euros, lo que equivalente al 15% del PBI de la Comunidad Europea<sup>34</sup>. Similares porcentajes se dan en países de Latinoamérica. Si

---

32 *Fairtrade*: son productos comercializados según los estándares internacionales de Comercio Justo. La certificación la otorga la *Fair Trade Labelling Organizations* (FLO).

33 *Made in Green*: Sello creado por AITEX (Asociación de Investigación de la Industria Textil) que acredita que los productos textiles son ecológicos y socialmente responsables, o sea que ha sido fabricado en donde se respeta el medio ambiente y los derechos universales de los trabajadores.

34 Datos extraídos de *Document de Travail de la Commission européenne: Calcul di indicateurs*

se logra focalizar este poder de compra en producción de bienes y servicios más sustentables es inevitable esperar mejoras en la producción del mercado de bienes y servicios más sustentables. Asimismo, indirectamente las CPS sirven de herramienta de gestión para minimizar el impacto de los residuos, problema actual y preocupante en estos tiempos. A continuación veremos los beneficios y las barreras de su implementación.

## Beneficios de las CPS:

### 1) Ambientales y Sociales:

- Promociona la conciencia ambiental y social de los proveedores, de los compradores y de la comunidad en general.
- Es una herramienta útil para promover mejoras sociales. Ejemplo: adecuadas condiciones laborales de contratistas y obreros, integración de personas con capacidades diferentes, apoyar acciones de comercio justo; etc.
- Contribuye a mejorar la calidad de vida, tanto desde el punto de vista sanitario, ambiental y social de los ciudadanos.

### 2) Políticos y Económicos:

- Optimiza la eficiencia de la administración pública y le permite reducir costos de uso de bienes y servicios.
- Constituye un apoyo para los proveedores de bienes y servicios sustentables, al tiempo que fomenta la incorporación de innovación.
- Brinda mayor transparencia y ética en la relación con los proveedores.

## Barreras para la implementación de las CPS:

- **Falta de definiciones claras:** en un proceso de CPS, pueden haber confusiones técnicas

---

*mesurant l'incidence économique de la politique des marchés pulic*, 27 de abril de 2.010.

al momento de definir si un producto es o no ambientalmente amigable o socialmente respetuoso. No hay una definición única de sustentabilidad, sin embargo, para determinados bienes y servicios, existen criterios sociales y ambientales que pueden ser considerados para establecer principios sustentables.

- **Considerar que el precio es lo que importa:** hasta ahora, el principal criterio que se utilizó en la mayoría de los casos para adquirir un producto o servicio ha sido su precio. Esto puede cambiar si en su lugar se toma en cuenta el análisis del costo-beneficio de un producto. Por ejemplo, preferir aquél que tenga una vida útil más larga y que por lo tanto resulte ser más económico en el tiempo.
  - **Sistemas internos de compras existentes:** en muchos casos las instituciones públicas tienen ya un sistema operativo e informatizado que les permite hacer el proceso de compras públicas con mayor velocidad. Por ello, será necesario institucionalizar la nueva política con un sistema que ayude a tornar esta actividad de manera rápida y lo menos complicada posible para quienes la lleven a la práctica.
  - **Desconocimiento del tema ambiental:** la población aún no tiene una conciencia real de la gravedad de los problemas ambientales. Los empleados públicos no cuentan con suficiente información sobre el tema, por lo que será necesario realizar una campaña de difusión de la política de CPS, en primer lugar, al interior de la institución y en segundo lugar a la población en general, para que sea una política eficazmente ejercida.
  - **Barreras legales:** en algunas ocasiones, la normativa legal vigente en un organismo público para el proceso de compras es demasiado complicado o burocrático, lo que dificulta la inserción de nuevos criterios e ideas. Para esto se debe contar con una verdadera volun-
- tad política que permita realizar los cambios o ajustes administrativos necesarios al interior de la institución pública. En otras ocasiones, no es sencillo aplicar las normas ambientales a los procesos de compras públicas, sobre todo cuando éstas fueron diseñadas pensando a las entidades privadas como un sujeto obligado.
- **Limitada o inexistente oferta de bienes y servicios sustentables en el mercado local:** no siempre se cuenta con la variedad suficiente de productos o servicios con certificación verde, de eficiencia energética, o que cumplan con criterios de sustentabilidad (Oferta Insuficiente). Por esta razón, los países que han decidido enfrentar este compromiso, o planean hacerlo, deben promover la “creación” de nuevos mercados. Esto hace que la política de CPS sea cualitativamente diferente del resto de las políticas de compras gubernamentales. Entonces es necesario tener en cuenta que la acción del Estado es fundamental para el surgimiento y desarrollo de productos con criterios de sustentabilidad (no solamente “verdes”) y, sobre todo, de productores que incorporen en sus empresas y en sus procesos dichos criterios.
  - **Costo:** en general se considera que los esfuerzos realizados para adquirir productos sustentables generarán mayores costos que beneficios en la institución pública y el precio de los bienes y servicios que cumplen con los criterios de sustentabilidad es superior al de los bienes “convencionales” que se busca reemplazar. Hay estrategias que ayudan a minimizar costos; por ejemplo, comprar sólo lo necesario, unirse con otros organismos para comprar en forma conjunta y obtener un mejor precio, o considerar el costo de operación y funcionamiento del bien, que será menor cuanto mayor sea su eficiencia y vida útil y que se incorpore el costo del ciclo

de vida como criterio de valuación de los bienes a adquirir.

## II. Experiencias extranjeras de implementación de las CPS

Las CPS cuentan con experiencias en varios países que han incorporado en sus legislaciones aspectos ambientales y sociales como criterios para las compras estatales. Fue en la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo*, en diciembre de 2002, donde se incorporó una nueva variable como corresponsable del deterioro del planeta: el consumidor. Uno de los mensajes más importantes que dejó la CNUMAD fue que el desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida sólo pueden ser alcanzados si las naciones reducen considerablemente o eliminan patrones no sustentables de producción y consumo. En esta Cumbre se impulsó específicamente a las autoridades públicas a "*fomentar políticas de contratación pública que favorezcan el desarrollo y la difusión de mercancías y servicios favorables al medio ambiente*". Y en particular, en 2003 se consolidó en la ciudad de Marruecos un proceso de diálogo y acción a nivel internacional para avanzar en el desarrollo de los conceptos de consumo y producción sustentables, llamado *Marrakech TaskForce*, que se estructuró en grupos de trabajo sobre distintas temáticas que plantean el desarrollo de planes de acción regionales y nacionales a diez años, incluyendo un grupo dedicado a las Compras Públicas Sustentables.

### En Europa:

La Unión Europea<sup>35</sup> posee un gran desarrollo de las CPS. Los países con larga tradición

y cultura ambiental donde se había iniciado la compra y contratación verde y donde también se habían desarrollado las etiquetas eco-

---

un objetivo general que ha de integrarse en las políticas y acciones de la Comunidad, pero sin definir cómo se podía aplicar a la contratación pública. En la UE, hay dos Directivas -2004/17 y 2004/18- que han facilitado la inclusión de criterios ambientales y sociales desde las etapas iniciales del proceso de compras y contrataciones públicas, así como la adaptación de los marcos legales en los países miembro. Véase en <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/compras2.pdf>. El Parlamento Europeo ha aprobado en el 2014 las nuevas normas de contratación pública que introducen criterios sociales y ambientales en las licitaciones y fija condiciones más estrictas para la subcontratación. Además, incluye un fuerte respaldo a las certificaciones de Comercio Justo. La Comisión Europea para la Responsabilidad Social Empresaria (CRS Europe) publicó un documento donde se adelanta el plan de impulsar que para el año 2010 el 50% de las compras públicas dentro de los estados de la Unión se realicen bajo los parámetros de la sostenibilidad. En la actualidad el volumen de compras verdes alcanza el 16% del PBI Europeo, equivalente al tamaño de la economía de Alemania. Asimismo, encontramos el Proyecto RELIEF (financiado por la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea), que calculó que la contribución de las CS posee resultados muy alentadores. Por ejemplo, si fuera de producción orgánica el 100% del consumo hecho por autoridades públicas de trigo, carne y leche, se daría una reducción en los efectos negativos sobre la contaminación de lagos equivalente a la descarga de efluentes cloacales de 2,1 millones de personas, y esto tan solo por la reducción en el uso de agrotóxicos. También comprobó que las compras sustentables en las instituciones públicas ocupan, o podrían ocupar, un papel clave en el cumplimiento de la legislación ambiental nacional y de los compromisos políticos globales y regionales, incluyendo el objetivo actualmente prioritario de revertir el cambio climático en nuestro planeta.

---

35 En 1997, el Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea incorpora el desarrollo sostenible como

lógicas han sido los que más han avanzado en la Compra Verde, como el denominado *Grupo de los siete* (Finlandia<sup>36</sup>, Suecia<sup>37</sup>, Austria<sup>38</sup>, Holanda<sup>39</sup>, Alemania<sup>40</sup>, Reino Unido<sup>41</sup> y Dinamarca<sup>42</sup>). En el resto de países

---

36 En Finlandia, en las Organizaciones de ámbito estatal el 70% de las Compra son Verde para 2010 y se prevé que el 100% lo será para el 2015. Y las Municipalidades el 25% para 2010 y el 50% para 2015.

37 En Suecia, es obligatorio para agencias del Gobierno la implementación de Compra Verde. Así como es obligatorio en las Agencias del Gobierno la compra o alquiler de coches y servicio de taxis con criterios ecológicos.

38 En Austria, a partir del 2011 el uso de criterios básicos de la Unión Europea en todas las Compras Públicas es obligatorio.

39 En Holanda, en el Gobierno Central el 100% de las Compra fueron Verdes en el 2010. En las Provincias el 50% en el 2010 y se prevé que el 100% en 2015. Y en las Municipalidades el 75% en 2010 y el 100% en 2015.

40 En Alemania, el objetivo obligatorio en la contratación a nivel federal es usar la herramienta del Análisis del Ciclo de Vida. Existe cooperación entre el Estado Federal y los Länder para desarrollar criterios de Compra Verde. A nivel federal es obligatoria la compra de madera legal y sostenible.

41 La ciudad británica de Londres ha implementado los Códigos de contratación pública ecológica para la fabricación y utilización de bienes, incluyendo la eliminación final. Esto implica la elección de productos que no sean perjudiciales para los consumidores, que sean biodegradables o reutilizables y que no consuman energía ni recursos naturales innecesariamente, entre otros.

42 En Dinamarca, los criterios ambientales son obligatorios en el Gobierno Central para ciertos productos.

de la Unión Europea, algunos ya han aprobado sus planes nacionales de Compra Verde, mientras que otros aún están empezando su andadura en este tema. Algunos ejemplos son los siguientes:

- **Suiza:** Posee reguladas las Compras Sustentables<sup>43</sup>.

- **Austria:** Posee las Compras públicas sustentables (Catálogo Check - it), el Proyecto Ecobuy Viennay el Programa de Investigación en estilos de vida sustentables.<sup>44</sup>

- **Holanda:** Desde 1999 el gobierno holandés ha promovido activamente la compra de productos y servicios sostenibles. Los responsables de las compras públicas, el personal de Ambiente y las autoridades de todos los organismos son inducidos a comprar productos y servicios sostenibles. En tal sentido, el Ministerio de Planificación Territo-

---

43 El Consejo Federal Suizo apoya la introducción de una política de producto integrada (PPI). A través de la creación de un marco nacional e internacional más favorable, el Consejo Federal procura cambiar la demanda del sector público y del consumidor hacia productos que cumplan con normas económicas, ambientales y sociales en todo su ciclo de vida (planificación, producción, uso y disposición final). Las medidas tienen que ver con la simplificación de los procedimientos de las compras públicas para facilitar la participación de pequeñas firmas, objetivos mínimos para involucrar a grupos específicos -particularmente a los que han sido víctimas del *Apartheid*- y otorgar preferencias a las empresas que entre su personal tienen individuos pertenecientes a dichos grupos.

44 La región austríaca de Voralberg, compuesta por casi 100 municipios, desarrolló un programa de orientación de las compras públicas con el objeto de centralizar la decisión de compra hacia patrones sostenibles. Pueden consultarse en Internet las guías para la contratación de obras y compras de productos y materiales.

rial y Ambiente inició en 2003 el Programa de Compras Públicas Sostenibles.

- **Bélgica:** Su objetivo es alcanzar el 50% a nivel federal en 2011. El 100% en la región flamenca en 2020. En Bruselas, la compra de pilas recargables de gran potencia se lleva a cabo de manera conjunta entre los departamentos de Compra, Ambiente y Finanzas. Para llevar a cabo el seguimiento del impacto, existe una base de datos específica que les permite analizar el ciclo de vida de las pilas.
- **País Vasco:** El *Acuerdo del Consejo de Gobierno sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la administración de la comunidad autónoma y de su sector público*, aplicable a todos los procesos de contratación, tiene por objeto definir el modo en que las consideraciones ambientales y sociales deben incorporarse en los pliegos de contratación u otros documentos contractuales, en concordancia con la ley de contratos vigente desde 2008 (Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público).
- **España:** Desarrollo de códigos de buenas prácticas en 2010. Objetivos concretos en todos los sectores. En Barcelona, en el marco de la Agenda 21, se propuso potenciar la actividad económica orientándola hacia el desarrollo sostenible. Para ello, la línea de acción responde a la inclusión de criterios ambientales y cláusulas sociales en los concursos públicos por obras y servicios, y estimula la compra verde por parte de la administración pública. Asimismo, el café de todas las máquinas expendedoras cuenta con la etiqueta de Comercio Justo.
- **Francia:** El Plan Nacional de Compra Sostenible de 2007 fijó objetivos para 15 grupos de productos. En París las empresas que licitan para la adjudicación de contratos de obras públicas están obligadas a adoptar un código de conduc-

ta que incluye la protección de los árboles, el mantenimiento de las condiciones de limpieza, la minimización de las molestias a la ciudadanía, la realización de una adecuada gestión ambiental de los recursos empleados, la protección contra el ruido y la capacitación de los empleados. Se ha creado una comisión técnica que se encarga de realizar el control y seguimiento de este código de conducta. En caso de detectar un incumplimiento, el contrato puede darse por finalizado y la empresa adjudicataria queda excluida para futuras convocatorias. Dunker que ha iniciado un proceso por fases en la contratación verde del Estado comenzó con un producto como caso piloto, para luego incorporar la práctica de forma sistemática y masiva. La ciudad de Lille inició el proceso con la compra de pintura, papel, tinta para impresoras, productos de limpieza, alumbrado público y madera.

### En Asia:

- **Japón:** Posee una Red de Compras Verdes de los diferentes sectores (uso de servicios, computadoras, etc.)<sup>45</sup>

### En América:

La Organización de Estados Americanos (OEA) estableció un Acuerdo de “Compras Públicas Sostenibles” y realizó talleres sobre CPS en Santo Domingo 2008, Costa Rica 2010, Panamá 2011 y Washington 2012. Algunos ejemplos americanos son los siguientes:

- **Estados Unidos:** Desde 1993, el gobierno compra sólo aquellos equipos de tecnología que cumplan con el Programa *EnergyStar*.

---

45 Las Naciones Unidas afirman que la “política de compras verdes de Japón ha contribuido en el país al crecimiento de las ecoindustrias, cuyo valor se estimaba en 430 mil millones de dólares en el 2010” (PNUMA, 2012).

Debido al alto consumo de bienes informáticos que el gobierno posee, el impacto de la decisión ha sido muy alto, incidiendo fuertemente en la oferta de productos con esa etiqueta a nivel internacional.

- **Chile**<sup>46</sup>: En marzo del 2012, se publicó la “Política de Compras Públicas Socialmente Responsables” y ha desarrollado un aplicativo que permite a los compradores públicos asociar cláusulas y criterios de evaluación de sustentabilidad en su tienda virtual *Chile Compra Express*, donde la información de las etiquetas aparece asociada a los productos y a los productores automáticamente en cada compra.
- **Ecuador**: la misma Constitución del país regula las CPS<sup>47</sup>.

---

46 En Chile desde un comienzo la ley de compras públicas, ley 19.886/2003 recomendaba la consideración de factores ambientales y sociales en las transacciones del Estado, estas sugerencias eran más bien de carácter implícito y no establecían condiciones específicas, obligatoriedad ni sanciones por incumplimiento, especialmente el artículo 6°. Aun cuando se menciona que los criterios de compra no deben ser exclusivamente económicos y de corto plazo, no establece mayores detalles acerca de qué costos debiesen considerarse y de qué manera. (Ministerio de Hacienda 2003). No es hasta la promulgación de Decreto Supremo (Hacienda) 250/2004 de la ley de compras 19.886 que se establecieron criterios que discriminan por comportamientos socialmente responsables de las empresas oferentes. Este decreto ha sido actualizado en varias ocasiones, siendo su última actualización la realizada en diciembre del 2011.

47 Art. 288: Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

- **Perú**: Posee normativa específica sobre las CPS<sup>48</sup>.

- **Brasil**: Posee un decreto que establece ciertas reglas y un porcentaje mínimo de compras de “productos verdes” en las licitaciones públicas<sup>49</sup>, y presenta en su sitio electrónico sobre Compras sustentables, un catálogo de productos sustentables, que se encuentran registrados en *Compras Net*, el sistema de compras del Gobierno Federal.<sup>50</sup> Allí se encuentran bienes de oficina, tales como impresoras, lámparas, materiales con sello de eficiencia energética (*Selo Procel*), papel reciclado y computadoras “verdes”, que son básicamente computadoras fabricadas, al menos en parte, con material no tóxico, biodegradable, reciclado y que no contiene una cantidad mayor a recomendada por la directiva RoHS<sup>51</sup> de sustancias peligrosas como caucho, cromo o cadmio. En este caso, para el comprador es sumamente sencillo verificar estas especificaciones técnicas, ya que en *Compras Net* basta con tildar “ítems sustentables” para ver los proveedores que cumplen con las especificaciones de referencia.

- **Venezuela**: Ha incorporado el compromiso de Responsabilidad Social Empresarial en el

---

48 Perú ha aprobado recientemente el Decreto Supremo (184-2008-EF) reglamentario de la Ley de Contrataciones del Estado (N°1017) donde establece en su Artículo 4 principios que rigen las contrataciones directamente vinculados al tema de la sustentabilidad.

49 Decreto N° 7.746 del 5 de junio de 2012.

50 Hasta el momento se han registrado en este catálogo 548 productos “verdes”. <http://www.comprasnet.gov.br/>

51 Restriction of Certain Hazardous Substances. Para más información, véase: [www.rohs.gov.uk](http://www.rohs.gov.uk)

Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas, y alcanza a las ofertas presentadas en las modalidades de selección de contratistas así como en los procedimientos cuyo monto total, incluidos los tributos, superen un umbral establecido en unidades tributarias<sup>52</sup>.

- **Paraguay:** Incluye un capítulo específico sobre compras públicas sustentables en un boletín de distribución mensual<sup>53</sup>.
- **Costa Rica:** Estableció en el año 2006 un sistema para la valoración y comparación de ofertas que otorga puntos según diferentes características comprobables de calidad, desempeño, tiempo de entrega y otras variables del servicio/producto. También se pueden otorgar puntos por desempeño ambiental, siempre y cuando esté relacionado con el objeto de la contratación y sea comprobable<sup>54</sup>.

---

52 Esta disposición establece que el adjudicatario debe depositar un valor de entre el 1% y el 5% del monto del contrato a efectos de realizar una obra o proyecto social asociado como proyectos de desarrollo sociocomunitario, creación de nuevos empleos permanentes, formación socioproductiva de integrantes de la comunidad, venta de bienes a precios solidarios o al costo, aporte en especies a programas sociales o a instituciones sin fines de lucro, o cualquier otro proyecto que satisfaga las necesidades del entorno social, la cual debe realizarse en un plazo menor al establecido para la ejecución del contrato a fin de asegurar su efectiva ejecución, y que será monitoreado tanto por el contratante como por las comunidades beneficiadas por el proyecto y los órganos de control pertinentes.

53 Véase: <https://www.contrataciones.gov.py/15-cps/98-compras-publicas-sustentables>

54 La disposición del puntaje debe ser equitativa, de modo de asegurar que no se pagará más caro por el producto. Por ejemplo, para la adquisición de papel para sus impresoras indicó

• **MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay):** Posee la *Decisión N° 26/07 del MERCOSUR, de Producción y Consumo Sostenible* y en ese marco, el Subgrupo de Trabajo N° 6 del MERCOSUR, desarrolló un Proyecto Piloto de Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR para evaluar las condiciones político-institucionales y de capacidades de los cuatro países miembros para incluir criterios de sustentabilidad en el Protocolo de Compras Públicas. Dicho Subgrupo de trabajo del MERCOSUR recomendó: *"Incorporar criterios de sustentabilidad generales en el Protocolo de Contrataciones del MERCOSUR o su reglamentación. De esta manera, tales criterios se aplicarían transversalmente para todos los bienes y servicios de las contrataciones alcanzadas por este instrumento"* e *"Incorporar criterios de sustentabilidad más específicos en las especificaciones técnicas y/o criterios de selección de ofertas de determinados bienes y/o servicios."* Y a modo de ejemplo, indicó algunos criterios generales que se podrían considerar al momento de la compra o contratación de un bien o servicio, y que se deberían contemplar durante las fases de producción, uso, mantenimiento, operación y disposición final del mismo: 1.- Reducción en el uso de energía, 2.- Reducción de las emisiones al aire / suelo / agua, 3.- Reducción de residuos asociados a productos y procesos, 4.- Adecuado uso de recursos o suelo, 5.- Eliminación de contenidos de materiales tóxicos o peligrosos, 6.- Incremento de la biodegradabilidad de los materiales, 7.- Incremento de la reciclabilidad de los materiales, 8.- Incremento del contenido de material

---

que la compra se adjudicara considerando en un 90% el precio y en 10% la cantidad de papel reciclado ofrecido.

reciclado o renovable, 9.- Uso de productos con larga vida útil, 10.- Uso de elementos fácilmente reparables, 11.- La certificación de normas ambientales y /o ecoetiquetas, 12.- La incorporación de mayor cantidad de productos orgánicos, 13.- Reducción del material de empaque; y, 14.- Priorización de productos producidos local o regionalmente.

### III. Experiencia nacional en la implementación de las CPS

Tanto la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes ambientales nos rigen<sup>55</sup>, así como también el Reglamento de

---

55 Así mencionaremos en primer lugar a la Constitución Nacional ya que con la reforma constitucional de 1.994, la Argentina consagra expresamente la protección del medio ambiente: artículo 41 establece que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.” También el artículo 43 de la Constitución Nacional dispone que la acción de amparo podrá ser ejercida en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, por tres categorías de sujetos: los particulares afectados, el defensor del pueblo y las asociaciones constituidas para la defensa de aquellos derechos, siempre que

---

su organización y registro se adecuen a la legislación reglamentaria. Los principales tratados internacionales en materia ambiental ratificados por la Argentina son: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (aprobada por Ley N° 24.295), Protocolo de Kyoto (aprobado por Ley N° 25.438), Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (aprobada por Ley N° 21.836), Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (aprobado por Ley N° 25.389), Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (aprobado por Ley N° 25.841), Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (aprobada por Ley N° 24.701), Convención de Basilea (aprobado por Ley N° 23.922 ), Convenio sobre la Diversidad Biológica (aprobada por Ley N° 24.375), Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (aprobado por Ley N° 24.216), Convención sobre Humedales de Importancia Internacional (aprobada por Ley N° 23.919), Convenio de Viena para protección de la Capa de Ozono (aprobado por Ley N° 23.724). En cuanto a las leyes nacionales en materia ambiental tenemos: A partir de los lineamientos establecidos en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales ratificados sobre la protección del medio ambiente, la Argentina cuenta con leyes nacionales que regulan diversos aspectos relacionados con este asunto, entre las que cabe destacar las siguientes: Ley N° 25.675 denominada “Ley General del Ambiente” que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. La política ambiental argentina está sujeta al cumplimiento de los siguientes principios: de congruencia, de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sustentabilidad, de solidaridad y de cooperación. Ley N° 25.612 que regula la gestión integral de residuos de origen in-

Contrataciones, aprobado por Decreto N° 893/2.012 y que en su Título VI se refiere a las CPS (artículos 194/199). La normativa establece que la Oficina Nacional de Contrataciones es la encargada de desarrollar, mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas. Continua diciendo que los criterios de sustentabilidad deberán garantizar el mejor impacto al ambiente,

---

dustrial y de actividades de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional, y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios. Ley N° 25.670 que sistematiza la gestión y eliminación de los PCBs, en todo el territorio de la Nación en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional. Prohíbe la instalación de equipos que contengan PCBs y la importación y el ingreso al territorio nacional de PCB o equipos que contengan PCBs. Ley N° 25.688 que establece el "Régimen de Gestión Ambiental de Aguas" consagra los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Para las cuencas interjurisdiccionales se crean los comités de cuencas hídricas. Ley N° 25.831 sobre "Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental" que garantiza el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas. Ley N° 25.916 que regula la gestión de residuos domiciliarios. Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Ley N° 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional. Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.

mejores condiciones éticas y económicas, así como el cumplimiento de la legislación laboral vigente, en especial, lo que se relaciona con las condiciones dignas y equitativas de trabajo y ausencia de trabajo infantil.

En cuanto a los pliegos, la Oficina Nacional de Contrataciones elaborará modelos de pliegos particulares para determinados bienes o servicios específicos indicando los criterios de sustentabilidad que deberán cumplir, los que serán de utilización obligatoria para las jurisdicciones y entidades contratantes. Asimismo, podrá exigir que en los pliegos de bases y condiciones particulares que los organismos contratantes aprueben se incluyan cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos. Los oferentes que cumplan con los criterios de sustentabilidad fijados en los respectivos pliegos de bases y condiciones particulares, podrán presentar ofertas por parte del renglón, en el porcentaje que se fije en el pliego que no podrá ser inferior al veinte por ciento (20%) del total del renglón. Si en el pliego de bases y condiciones particulares no se fijara dicho porcentaje, se entenderá que podrán cotizar el 20% de cada renglón.

También vale mencionar que, en la Argentina, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) está llevando a cabo un programa para empresas de indumentaria denominado "*Programa de Certificación INTI Compromiso Social Compartido*", cuyo objetivo es promover y certificar, de manera independiente, el cumplimiento de ciertos requisitos que demuestren que las actividades que se desarrollan en este ámbito se realizan bajo condiciones humanas, éticas y legales, contribuyendo así con sus recursos humanos y tecnológicos a la consolidación de un modelo de producción y de consumo sustentable, en términos sociales, económi-

cos y ambientales (Bellingi y otros, 2011). Esta certificación tiene también otro aspecto novedoso, el término compartido “*hace referencia a las responsabilidades no sólo del productor y del Instituto, sino también de los consumidores, actores de la sociedad civil y gubernamentales que deben acompañar el esfuerzo.*” La Argentina se destaca por la promoción de microempresas, en el marco del programa denominado “*Contrataciones Públicas Sostenibles para la Inclusión Social*”. La estrategia de este programa está basada en la utilización del poder de compra del Estado como herramienta para contribuir a erradicar la pobreza, promover la equidad en la distribución de la riqueza y mejorar las condiciones laborales de los sectores más vulnerables. En esta línea, los organismos públicos nacionales pueden contratar de forma directa a los *monotributistas sociales*, categoría tributaria diseñada para aquellas personas que estén realizando actividades económicas de producción, servicios o comercialización, y vean dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social y económica. También existe una disposición que establece que “*en aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios [...] deberá incluirse en los respectivos Pliegos de Bases y Condiciones Particulares, que el proponente deberá contemplar en su oferta la obligación de ocupar [...] a personas con discapacidad, en una proporción no inferior al 4% de la totalidad del personal afectado a la misma.*”<sup>56</sup>

La principal normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) sobre el tema es la siguiente:

56 Decreto Nº 312/10. Sistema de Protección Integral de los Discapacitados. Reglamentación Ley Nº 22.431.

- *Ley Nº 2095/06*: El principio de sustentabilidad “gradual y progresiva” para CP.
- *Ley Nº 3.246/2010*: Obliga a la Ciudad a establecer medidas de eficiencia energética en el alumbrado público y semaforización a fin de reducir y optimizar el consumo de energía y disminución de emisión de (CO<sub>2</sub>) y otros gases. “Los pliegos de compras y contrataciones de bienes y servicios y el pliego general de obras públicas contemplará los criterios de eficiencia energética.”
- *Decreto Nº 300/2010*: Establece la obligación de incorporar, en sus compras y contrataciones de artefactos eléctricos con certificación obligatoria de eficiencia energética, criterios de selección orientados a la adquisición de aquellos de mayor eficiencia.
- *Resolución Conjunta Nº 001-DGCYC-APRA/12*: Establece que los organismos, que adquieran artefactos eléctricos cuya certificación obligatoria de eficiencia energética se encuentre vigente, deberán optar por aquellos que correspondan a la clase más eficiente existente en el mercado. En la comparación deben considerarse los costos de compra/instalación, costos completos de ciclos de vida y criterios no económicos de evaluación.
- *Ley Nº 3.540*: Promueve una gestión forestal ambientalmente sustentable mediante la compra de madera y sus derivados mediante las compras y contrataciones que incluyan madera y sus derivados a través de proveedores con certificados FCS (*Forest Stewardship*), PEFC (*Programme for the Endorsement of Forest Certification*) u otras certificaciones que garanticen la sustentabilidad ambiental de todo el circuito productivo.
- *Resolución Conjunta Nº 323/SSGO-APRA/12*: Crea un Grupo de Trabajo Interorgánico de CPS, integrado por la Dirección General de Estrategias Ambientales de

la APRA y la Dirección General de Compras y Contrataciones del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con el fin de propiciar el análisis, desarrollo e implementación de la normativa vigente en materia de Compras Públicas Sustentables en el ámbito de la CABA.

- *Ley N° 4764/13*: Modifica 2095/06, con criterio de sustentabilidad y fue vetada por el Decreto N° 7/14.

En Córdoba, encontramos la reciente sanción de la *Ley N° 10.055/2013* que prevé las Compras públicas sustentables<sup>57</sup>, sustentadas en criterios ambientales y sociales y las compras electrónicas.

## II. Bases para la normalización de las CPS en la Argentina

Los productos sustentables son aquellos que generan un menor impacto posible en el medio ambiente desde su elaboración hasta su disposición final. También logra satisfacer de la misma manera lo hace aquel producto no sustentable.

*Ello no quiere decir que dejemos de lado los otros criterios que actualmente utiliza el Estado para adjudicar (...) sino que la variable ambiental aparece para romper con la idea de que la mejor contratación es la más económica para consagrar a la mejor contratación como aquella que es sustentable con nuestro medio ambiente, teniendo en*

---

57 Artículo 5°.- Contrataciones públicas sustentables. Las contrataciones comprendidas en este régimen procurarán propiciar la incorporación de criterios de sustentabilidad que permitan mejorar la eficiencia económica y ambiental del gasto público, y promover en los proveedores del Estado Provincial cambios hacia patrones de consumo y producción socialmente responsables.

*cuenta el precio, la calidad del producto y las necesidades técnicas* (Aliciardi: 2013).

Ahora bien, conociendo el producto que necesitamos, podemos incorporar las variables sustentables durante las actuaciones previas a la contratación en la *etapa de pre-inversión*<sup>58</sup>, al determinar el *objeto de contrato* (especificaciones técnicas, por ejemplo, que el objeto en la solicitud diga: "papel reciclado" y no "papel") para luego elaborar los *pliegos de bases y condiciones particulares* que regirán la contratación, ya sea el procedimiento de contratación en sí (selección y requisitos de capacidad técnica del adjudicatario), a la propia *adjudicación*<sup>59</sup> (valo-

---

58 En nuestro país, la Ley N° 24.354, regula lo atinente a la prefactibilidad ambiental en la etapa de preinversión, estableciendo que dicha evaluación será obligatoria para la inclusión de los proyectos mencionados en su Anexo I en el Plan Nacional de Inversiones Públicas. Se trata de obras que, por sus características, son susceptibles de causar efectos ambientales negativos y significativos –grandes represas, instalaciones destinadas a la eliminación de residuos peligrosos, centrales térmicas de generación eléctrica de gran envergadura, etc. Por lo tanto, no basta ya con que la obra o proyecto sea técnicamente factible y la Administración cuente con crédito legal suficiente para afrontarlo (cfr. Arts. 4° y 7° de la Ley N° 13.064), sino que debe analizarse también si existe la posibilidad de que se generen daños al medio ambiente, y, en su caso, qué medidas deben adoptarse en pos de su prevención y/o mitigación. En cuanto a la *viabilidad social del proyecto*, el Artículo 2, inc. a), apartado 2 de la Ley de Inversiones Públicas dispone que la etapa de preinversión también comprende la "...Formulación y evaluación integrada, que contemple los aspectos socioeconómicos, financieros, técnicos e institucionales."

59 A nivel nacional, cabe mencionar el Proyecto de Ley presentado en 2009 por la Diputada Susana García, el cual propone modificar el Artículo 15 del Decreto N° 1023/2001, incorporando

ración de la oferta más ventajosa), a la *ejecución del contrato* (condiciones de ejecución) y la de *auditoría o control ex-post* (Comotto: 2010:1).

Una etapa que hay que prestar especial consideración “es la *ejecución del mismo*” ya que es allí donde el impacto ambiental tendrá mayor relevancia. La valoración de las ofertas en torno a criterios de sustentabilidad deberá analizar las condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos” (Aliciardi, 2013). Durante la ejecución del contrato pueden introducirse otras consideraciones, a saber: El suministro de lotes de tamaño adecuado para minimizar residuos; la entrega y envasado de bienes a granel y no por unidades, el suministro de bienes en recipientes reutilizables, la recuperación o reutilización a cargo del contratista del material de embalaje y de los productos usados y que el reciclado o reutilización a cargo del contratista. También puede exigirse a los oferentes que cumplan ciertos requerimientos técnicos ambientales como certificaciones ISO o etiquetas como las mencionadas en el punto I.

Como analizamos en las barreras a la implementación de las CPS en el punto II, debe

reconocerse que no todos los funcionarios están informados sobre las mismas, pero una vez logrado, habría que contemplar la responsabilidad del funcionario por los impactos ambientales y sociales negativos que los bienes o servicios adquiridos por su administración tienen durante su ciclo de vida. Los regímenes vigentes contemplan que el funcionario deberá responder por haber comprado “caro”, o por no haber garantizado la competencia-violando el *principio de concurrencia*-, incluyendo requerimientos específicos en un producto, que se apartan de la finalidad principal para la cual se adquieren los bienes, por lo que también, podría incluirse por no haber tenido en cuenta la sustentabilidad del producto. Así las CPS responderían a una política de Estado en la que se garantice a los ciudadanos la mejor relación precio-calidad podrán participar gran cantidad de empresas las que recibirán *el mismo trato* y tendrán *el mismo acceso a la información*. A lo que sumamos el *principio de transparencia*, esto es, que las CPS deben seguir procedimientos de contratación y adquisición claras, objetivas, justificadas y sustentables. De esta manera, aumentan los niveles de eficiencia en la gestión pública y se generan incentivos competitivos a las empresas para que desarrollen sus propias políticas en la materia.

A pesar de que las etiquetas analizadas facilitan a quien evalúa la compra a realizar y prueban que el producto cumple con especificaciones ambientales determinadas, se debe respetar *el principio de igualdad y no discriminación* respecto de los proveedores, sin exigirles que sus productos tengan las etiquetas, pero sí que cumplan con las especificaciones técnicas que esas etiquetas representan o que la autoridad pública desea exigir en el producto, de los que se verán algunos ejemplos más adelante. Tomemos por ejemplo la compra de lámparas de bajo consumo:

---

como criterios de selección del contratista estatal –además de los ya vigentes en cuanto el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y “demás condiciones de la oferta”- la “...*eficiencia energética, el uso responsable del agua, la optimización y uso sustentable de los recursos y demás circunstancias ambientales pertinentes, implicadas en todo el ciclo de vida de las obras, bienes, que se hallan estipuladas en el manual de contrataciones públicas sustentables elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional.*”

sus características las podremos encontrar en los Manuales de Compras Sustentables de la Oficina Nacional de Compras o de la Ciudad de Buenos Aires. Así tenemos como:

### **Objeto: Compra de lámparas LFC (bajo consumo).**

Características técnicas: exigencia de determinado flujo luminoso (cantidad de lúmenes), potencia eléctrica utilizada (cantidad de determinado flujo luminoso (cantidad de lúmenes), potencia eléctrica utilizada (cantidad de *watts*), y vida útil (cantidad de horas promedio), etiquetas IRAM 62404-2.

Criterio de evaluación: calificará mejor la oferta que ofrezca la mejor relación flujo luminoso-potencia (más lúmenes con menos energía eléctrica).

Otro ejemplo sería la compra de papel para imprimir, así debería decir:

### **Objeto: Papel Reciclado.**

Características técnicas: En el pliego se deberá establecer el tamaño, grosor y peso.

Criterios de selección: aquellas ofertas que cuenten con certificados de tipo ambiental, como por ejemplo, Sistemas de Gestión Ambiental certificadas por ISO 14.001, que posean certificado de sustentabilidad, certificados de producción más limpia, etiquetas sobre el ciclo de vida, aquellas personas que hayan sido condenadas mediante sentencia firme por delitos relativos a la protección del medio ambiente, así como a aquellas sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia medioambiental, entre otros criterios objetivos a seguir" (Aliciardi, 2013).

En el caso argentino existen varias empresas de la economía social, tal es el caso de las Empresas de recuperadores urbanos, Cooperativas de trabajo o de producción.

Han habido varias iniciativas de apoyo desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con su Dirección General de Economía Social para apoyar a este tipo de empresas, por lo que aplicar estos criterios en las compras públicas sería continuar con su línea de apoyo a este sector. Es importante aclarar que la aplicación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas se puede realizar por etapas de implementación de la política:

1°.- Se han desarrollado criterios básicos para un grupo mínimo de productos clave. Inclusive puede decidirse aplicar tan sólo un criterio ambiental a un producto clave (por ejemplo: eficiencia energética).

2°.- Se han desarrollado criterios ambientales para los productos o servicios de mayor importancia en la institución con diferentes niveles de ambición (básico, avanzado y excelencia). Los criterios están disponibles para todo el personal pero no es obligatoria su aplicación.

3°.- Se han desarrollado criterios ambientales, pueden incluirse criterios sociales y éticos también, para todos los productos y servicios que generen impacto ambiental con diferentes niveles de ambición.

El uso de los criterios es obligatorio para los responsables de las compras o contrataciones.

Ahora la pregunta es: ¿Cómo implementar y evaluar en el caso concreto los criterios de sustentabilidad garantizando los principios de transparencia y concurrencia? Lo ideal a los fines de otorgar *transparencia* a la evaluación de ofertas sería que se incorporara una planilla tipo en toda la administración central y en la descentralizada. Esta planilla tipo debe contener todos los criterios ambientales y sociales (éticos). Esos criterios deben ser previamente puntualizados por la Comisión de Evaluación de ofertas. A los fines de que cuando se presenten ofertas que acrediten de manera documental el criterio afirmado,

sepan el puntaje que recibirán. De esta manera a la hora de evaluar las condiciones técnicas del producto, y del oferente también se tendrán en cuenta estos criterios para la evaluación, y no solamente el precio. Y todos los oferentes saben cuáles son las condiciones antes de presentarse. Para ellos sería importante que se sancione una ley a nivel nacional que regule el tema y que la misma sea debidamente reglamentada.

A continuación presentaremos algunos ejemplos referentes a la utilización de estos criterios y la evaluación que se haga de los mismos a los fines de la adjudicación.

### Primer Paso: Planilla del Oferente de Criterios de Sustentabilidad

a.- Con respecto a los criterios de sustentabilidad social, tomamos uno, a saber “Condiciones de Empleo y Remuneraciones”. Algunos ejemplos que puede considerar son los siguientes:

Indicar en las bases parámetros y que cada oferente indique si cumple o no. A partir de esto establecer una tabla de puntajes. Ejemplo:

Condiciones de Empleo y Remuneraciones:

La empresa cuenta con una o más de las siguientes condiciones de empleo y remuneraciones	Marque con una x la opción que corresponda (*)
Políticas de reajustabilidad de las remuneraciones	
Política de Capacitación Laboral (cursos de mejoras)	
Contratación de personas discapacitadas (acreditados mediante certificado de ANSES).	
Bonos o beneficios monetarios a sus trabajadores como: movilidad, colación, bonos de puntualidad, aguinaldos u otro similar	

b.- Otro de los criterios que pueden ser considerados dentro de los criterios de sustentabilidad ambiental, corresponde a los criterios de eficiencia energética. Para ello algunas sugerencias que puede considerar en sus bases son los siguientes:

En el caso de la adquisición de bienes como electrodomésticos o equipos computacionales o de tecnologías, puede solicitar que los equipos cuenten con sello de “EnergyStar”. Para ello, puede considerarlo como criterio de evaluación de la siguiente manera:

Criterio de Eficiencia Energética	Indique sí o no (*)
Cuenta con sello “EnergyStar”	

(\*) Hay que aclarar que todas las X deben estar acompañadas de la correspondiente documentación que acredite lo afirmado.

### Paso Dos: El adjudicatario debe aclarar previamente cuál será el puntaje a cada criterio

a.- Por ejemplo, para los criterios de sustentabilidad social, el puntaje se realiza en base a una tabla como la que se presenta a continuación:

Condiciones de Empleo y Remuneraciones	Puntaje
Tres o más condiciones laborales y/o remuneraciones	100 puntos
Dos condiciones laborales y/o remuneraciones	80 puntos
Una condición laboral y/o remuneración	40 puntos
Ninguna o no contesta	0 puntos

b.- Por ejemplo: para los criterios de sustentabilidad ambiental, para la asignación de puntajes, puede asignar 100 puntos a quien indique que sí y 0 puntos a quien indique que no. Para ello, se recomienda indicarlo en una tabla resumen como la que se presenta a continuación:

<i>Criterio de Eficiencia Energética</i>	<i>Respuesta</i>	<i>Puntaje</i>
Cuenta con sello “EnergyStar”	Sí	100 puntos
Cuenta con sello “EnergyStar”	No	0 puntos

También se puede considerar que los productos cuenten con categoría A o B en la etiqueta comparativa de eficiencia energética, y en el caso de la adquisición de ampolletas, que sean lámparas de bajo consumo.

c.- En el caso de otro tipo de adquisiciones, puede considerar algunos de los siguientes ejemplos:

1. Cuando se trate de la adquisición de materiales de limpieza, que sean biodegradables, atóxicos, y/o orgánicos.
2. Cuando se trata de la adquisición de materiales de empaque como bolsas, que sean biodegradables.

3. Cuando requiera la adquisición de artículos en madera, pueden ser de maderas renovables o con sellos FSC.

4. Cuando requiera la adquisición de leña que cuente con la certificación de madera responsable.

A continuación, y toda vez que se ha determinado como se medirá y se evaluará cada criterio, se presenta un formato de Acta de Adjudicación, que tiene como objetivo entregar información clara respecto de cómo fue realizado el proceso de evaluación de un proceso licitatorio, que debe indicar cuáles fueron los criterios de evaluación indicados en las bases, y la forma de medición de cada uno. Ejemplo:

<i>Criterios de Evaluación</i>	<i>Puntaje</i>
Precio	40%
Experiencia	25%
Plazos de Entrega	15%
Cumplimiento de los requisitos formales de la oferta	5%
Condiciones de Criterios de sustentabilidad social	5%
Criterios de Sustentabilidad ambiental	10%

Una vez indicado cada uno de los criterios, debe señalar cómo se realizará el proceso de evaluación de cada uno. Ejemplo:

a. Criterio con sustentabilidad social, condiciones de empleo y remuneraciones: se asignarán los puntajes de acuerdo a la siguiente tabla:

<i>Criterios de sustentabilidad social</i>	<i>Puntaje</i>
Cuenta con personal con discapacidad (certificada por ANSES)	50 puntos
Cuenta con políticas de beneficio a la maternidad	40 puntos
Cuenta con políticas de flexibilidad horaria	10 puntos
No informa	0 puntos

b Criterios de sustentabilidad ambiental: se evaluará de acuerdo a los siguientes ítems y puntajes:

<i>Criterio de Sustentabilidad ambiental</i>	<i>Puntaje</i>
Uso de materiales biodegradables	90 puntos
Uso de materiales orgánicos	10 puntos
No informa	0 puntos

### **Paso Tres: Planilla de Evaluación de cada oferente**

Una vez evaluado cada criterio, se debe establecer el cuadro comparativo que resume los puntajes obtenidos en cada criterio por cada proveedor. A continuación, cada puntaje se debe ponderar de acuerdo al valor de cada criterio de evaluación. Para este ejemplo, el cuadro resumen sería el siguiente:

Puntaje Final = 50% Precio (puntaje precio \* 0.5) + 25% Experiencia (puntaje experiencia \* 0.25) + 15% Plazos de entrega (Puntaje Plazos de Entrega \* 0.15) + 5% Cumplimiento Requisitos (Puntaje cumplimiento \* 0.05) + 5 % Condiciones de Empleo (Puntaje Condiciones de empleo \* 0.05) + 10% Criterios Sustentables (Puntaje Criterios de Sustentabilidad \* 0.10).

Una vez realizado el cálculo del puntaje, se debe indicar el resultado por cada proveedor en una tabla resumen como la que se presenta a continuación:

<b>Nombre Proveedor</b>	<b>Puntaje Final</b>
Proveedor A	97
Proveedor B	76
Proveedor C	74

### **Conclusiones**

Para que la Argentina implemente las compras públicas sustentables es necesario realizar cambios importantes en los criterios tradicionales de valuación de los bienes y servicios que adquiere el Estado, ya que hasta el día de hoy se basaban estrictamente en el precio, y debe incorporar criterios que permitan evaluar los costos y beneficios asociados con los impactos económicos, como son los sociales y ambientales de cada producto o servicio en el largo plazo. La importancia de que el Estado las implemente es que posee una gran capacidad de compra, por lo cual debería dar el ejemplo y responder a la demanda constitucional y demás normas ya mencionadas a nivel nacional.

Este cambio representa un verdadero desafío para todos los Estados y para las sociedades, que está lejos de haberse resuelto en los países desarrollados, y que los países de la región deberán asumir en los próximos años (Bezchinsky, López Fernández: 2013: 173-199).

Esta *ecologización de la contratación pública* (Libro Verde sobre Política Integrada: 2001: 16) requiere en nuestro país un cambio de estrategia por parte de las Administraciones, donde se persiga con el poder de compra estatal no sólo el ahorro en la contratación sino la sustentabilidad de la misma, la que en el corto, mediano o largo plazo será más económica que aquella oferta de menor valor, pero ambientalmente insustentable o sin los criterios sociales adecuados. Por eso, las CPS son una decisión y una política de Estado. No obstante, también requieren un compromiso por parte de las empresas y la sociedad civil. La participación activa de ONGs especializadas en materia ambiental en el proceso de “sustentabilización” de las contrataciones públicas, significa una importante contribución a este proceso (Comoto: 2010: 1).

Sin lugar a dudas, la reciente reforma de la normativa nacional sobre contrataciones públicas (Decreto Nº 893/2012), incorporando en ella, las pautas de desarrollo sostenible y sociales

como criterios de evaluación de las ofertas, es un paso fundamental pero que para su efectividad debe ser indefectiblemente acompañado por una fuerte labor de capacitación y concientización sobre la importancia de las CPS como instrumentos de gestión ambiental y social. Nos falta mucho camino por andar, pero contamos con la ventaja de poder analizar y capitalizar la valiosa experiencia desarrollada al respecto por otros Estados y regiones —en particular, la Unión Europea—; por supuesto, adaptándola a las particularidades y procedimientos regionales y locales.

## Referencias bibliográficas

- Aliciardi, M. B. (2013, agosto 17-19). Gobernanza ambiental internacional: incorporación de la variable ambiental a la toma de decisiones. En *VII Congreso Internacional de Derecho Ambiental*. Salta.
- Arcidiácono, P., Arenoso, E., Rosenberg, G. (2006). Transparencia en las compras del Estado ¿Por qué? ¿Para qué? y ¿Cómo? En F. Arenoso (Ed.), *Manual de Transparencia y Control Social en las Contrataciones Públicas*. Buenos Aires: Poder Ciudadano, Área Transparencia y Anticorrupción. Disponible en: [http://www.poderciudadano.org/up\\_downloads/temas/86\\_9.pdf](http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/86_9.pdf)
- Belástegui, V. (2011). *Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo*. Buenos Aires: Programa ict4gp, Red Interamericana de Compras Gubernamentales, IDRC, USAM. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/compras2.pdf>
- Bellingi, G., Fretes, M. (2011). *La cooperación intergubernamental en las contrataciones estatales en la Argentina y las políticas públicas de inclusión social*. Argentina: Oficina Nacional de Contrataciones.
- Bezchinsky, G., López Fernández, M. (2013). Compras públicas sustentables en América Latina y el Caribe. En G. Rozenwurcel, G. Bezchinsky (Comps.). *Compras públicas en América Latina y el Caribe, Diagnósticos y desafíos* (Pp. 173-199). Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Compras Verdes. Compra y Contratación Pública Verde en Aragón (2009). *2º Catálogo de criterios, productos y proveedores*. Aragón: Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático Departamento de Medio Ambiente Gobierno de Aragón. Disponible en: [http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/AgriculturaGanaderiaMedioAmbiente/MedioAmbiente/Documentos/Areas/EducaSensib/catalogo\\_comprasverdes.pdf](http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/AgriculturaGanaderiaMedioAmbiente/MedioAmbiente/Documentos/Areas/EducaSensib/catalogo_comprasverdes.pdf)
- Comotto, S. (2010, abril 27). Contrataciones públicas sustentables: la introducción de las dimensiones medioambiental y social en las inversiones públicas. *Suplemento Bimensual de Derecho Administrativo El Dial* N° DC1322.
- Decreto N° 312/10 (2010). *Sistema de Protección Integral de los Discapacitados – Reglamentación Ley N° 22.431*, Argentina.
- Ferraro, C., Stumpo, G. (Comps.). (2010). *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago de Chile: Cepal, número 107.
- Gaita, C., Kathrein, C., Reinaudi, R., Sappa, J. R. (2013, septiembre 18-20). Compras Públicas Sustentables: Estrategias de Control. En *XXII Congreso de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos de Control Público de la República Argentina*. Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones (IETEL). La Rioja: Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina.
- Gustale Gill, V. (2011 diciembre). Caso de contribución N° 001: Fortalecimiento de la participación de las MiPyMEs en los procesos de contrataciones públicas en el Paraguay a partir de recomendaciones de investigación. Buenos Aires: componente de investigadores Junior, Programa ICT4GP, IDRC, USAM.
- Ivanega, M. M. (2007). La participación y el Control Ciudadano en los Procesos de Formación y Ejecución Contractual. En *Cuestiones de Contratos Administrativos*. Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho.
- Loyola, C. (2009). Compras Públicas Sustentables en Chile. Disponible en: <http://media.eclac.org/tic/ppt/22/07%20Claudio%20Loyola.pdf>
- Programa de Naciones Unidas Para el Medio Ambiente (PNUMA). (2012). *Comunicado de Prensa Río + 20. Río de Janeiro, 22 junio*. Disponible en: <http://www.pnuma.org/informacion/comunicados/2012/260612/index.php>.
- Saavedra, J. (2010 - noviembre). Mejora en el acceso de las MiPyMEs a las compras gubernamentales a través de reforma en los mecanismos de compra del sector público. Buenos Aires: Programa ict4gp, Red Interamericana de Compras Gubernamentales, IDRC, USAM.
- Sobrero, F. S. (2009 - mayo). Análisis de Viabilidad: la Centenaria en los proyectos de inversión. En *Quinto Congreso Argentino de Administración Pública*. San Juan.
- Villegas, H. B. (2009) *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 9na. Edición actualizada y ampliada. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- World Trade Organization (WTO). (2012, octubre). Disponible en: [www.wto.org](http://www.wto.org).

# Servicio Público de Radiodifusión en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina –LSCA– (2009-2014)

*Public Service Broadcasting in the Audiovisual Communication Services Law of Argentina (LSCA) (2009-2014)*

Por Alejandro Linares<sup>1</sup>

**Fecha de Recepción:** 14 de marzo de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 28 de julio de 2014.

## RESUMEN

El trabajo analiza el modo en que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina recoge los desarrollos y debates teóricos en torno a los servicios públicos de radiodifusión. Con especial énfasis en los planteamientos referidos a la organización institucional de los medios en manos del Estado nacional, el objetivo central es indagar en qué medida las nociones referidas a modelos de medios públicos, realizadas desde la perspectiva de la democratización de las comunicaciones, se plasman en la letra de la Ley 26.522. Los pasos dados en su aplicación desde su sanción en octubre de 2009 hasta la actualidad motivan esta revisión profunda en el interés de conocer por dentro a una propuesta que inicia su despliegue. La norma analizada deja ver la revisión de la tradición

teórica latinoamericana que ha problematizado este tema, de experiencias bien reputadas en el mundo en la gestión de estos tipos de medios y de recomendaciones institucionales, ancladas en la perspectiva señalada. De tal forma, el capítulo que crea a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado como entidad administradora de los medios estatales nacionales puede leerse como la prescripción de un modelo claro de medios públicos, pero que debe encontrar su aplicación adecuada en la práctica concreta, que incluye la interacción y negociación de distintos sectores políticos y sociales. Por último, el análisis da cuenta del acotamiento de la norma a los servicios de radiodifusión analógicos, en un escenario de creciente digitalización de señales y de expansión de Internet como soporte de difusión y consumo de contenidos audiovisuales.

---

1 Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Comunicación y Cultura en la misma institución. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IEALC) de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: [linaresale@hotmail.com](mailto:linaresale@hotmail.com)

**Palabras clave:** Servicio Público de Radiodifusión, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, Políticas públicas de comunicación.

### **ABSTRACT**

*The paper analyzes how the Audiovisual Communication Services Law of Argentina includes theoretical developments and debates about public service broadcasting. Considering the approaches to the institutional organization of the media in the hands of the national state, the main objective of this paper is to evaluate if the Law 26.522 actually responds to the notions of public media models which arose from the perspective of democratic communication. The steps taken towards its implementation (since its enactment in October 2009 to the present) invite to a profound insight and a better knowledge of this recent proposal. The law under analysis permits to review the Latin American theoretical tradition, the international best practices in the management of these types of media, and institutional recommendations deriving from the appointed perspectives. In particular, the chapter that creates Radio y Television Argentina as an entity in charge of all State-owned media can be read as a clear model of public media, that must nonetheless find its proper implementation, which includes interaction and negotiation between various political and social actors. Finally, this analysis shows that the law limits its influence to the analog broadcasting services, in a scenario of increasing digitization and of expansion of Internet as a platform for dissemination and consumption of audiovisual content.*

**Keywords:** Public Service Broadcasting, Audiovisual Communication Services Law, Public Communication Policy.

### **Introducción**

La primera década del siglo XXI ha visto como muchos países de la región han potenciado o

inaugurado medios de gestión estatal, en el marco de una actividad creciente en la regulación de los medios masivos de comunicación, en lo que algunos autores han señalado como un proceso de re-regulación de la comunicación (Murilo Ramos, 2010; Badillo, Mastrini y Marengi, 2012). Desde la creación en 2007 de un ambicioso sistema de medios públicos en Brasil, en la Empresa Brasil de Comunicación (EBC), hasta la humilde aparición en Paraguay en 2011 de la primera televisora de gestión estatal en su historia, se evidencia un proceso en el que sobresale la iniciativa de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos por recuperar o lograr el protagonismo de los llamados "medios públicos" en la escena mediática<sup>1</sup>.

Este trabajo entiende que la gestión de los medios del Estado, en la búsqueda de dar forma a un modelo de servicio público, debe ser entendida como parte de una política pública de comunicación, definida como un "conjunto de normas construidas en base a una serie de principios que garanticen que las políticas serán democráticas", sin referirse solamente a legislaciones "sino a una dimensión material y simbólica que excede el ámbito jurídico y se articula en una disputa de poder entre los diferentes actores sociales". Esta consideración contempla que el "derecho a la comunicación supone garantizar que el espacio público de la comunicación, donde actúan instituciones como los medios, está abierto realmente a todas las personas y grupos sociales" (Monje, 2006: 4 y 5), y que la intervención democratizadora en este plano es aquella "práctica que amplía las posibilidades de participación popular en la toma de decisiones sobre las políticas mas globales" (Mastrini y

---

1 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Perú y Nicaragua han desarrollado acciones para reposicionar o desarrollar medios estatales.

Mestman, 1995: 2). Con esto se intenta incluir dentro de la política pública de comunicación no sólo a las acciones y mecanismos formales -que supone la legislación, el proceso de su gestación, los instrumentos y modos de su aplicación- sino también a las instancias informales que inciden tanto en la elaboración como en la aplicación de una política pública.

En un abordaje analítico-descriptivo, el trabajo apunta a revisar aquellos artículos de la Ley 26.522 de Argentina con los que se intenta organizar institucionalmente el funcionamiento de la radiodifusión gestionada por el Estado nacional, desde conceptualizaciones teóricas, especialmente desarrolladas en América Latina, sobre los servicios públicos de radiodifusión. El artículo intenta responder a la pregunta sobre el modo en que la norma asume los principales lineamientos trazados sobre el Servicio Público de Radiodifusión (en adelante: SPR).

## **I. Servicio Público de Radiodifusión y la LSCA**

La LSCA establece en su artículo 2 que “el objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación”. En el mismo apartado se instaura el cambio de paradigma que supone colocar a los servicios audiovisuales dentro de la órbita del derecho humano a la libertad de expresión. Además, en el artículo 3 se establece como un objetivo, entre otros, “la participación de los medios de comunicación como formadores de sujetos, de actores sociales y de diferentes modos de comprensión de la vida y del mundo, con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas”. De este modo, si bien la norma considera a los servi-

cios de comunicación audiovisual como “una actividad de interés público” y no impone a los prestadores comerciales estrictas obligaciones de servicio público, es posible observar en diversos artículos indicaciones específicas para la programación de los diferentes tipos de prestadores, en la consideración del carácter fundamental de este servicio “para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones”<sup>2</sup>. En los artículos 65, 67 y 68 se establecen para los medios privados -con y sin fines de lucro- cuotas mínimas de producción nacional (70 % para la radio y 60 % para la TV) y producción propia (50 % para la radio y 30 % para la TV), de música nacional (30 % por cada media jornada de radio) y de producción independiente (50 % de la música nacional emitida en radios), así como cuotas de pantalla a las producciones de cine nacional (8 películas nacionales por año en estreno televisivo) y tiempos mínimos de contenidos audiovisuales para niños (3 horas diarias, de las cuales 50 % debe ser de producción nacional<sup>3</sup>). En el artículo 66 se plantea la inclusión del subtítulo oculto, el lenguaje de señas y la audio-descripción para ampliar el acceso a los contenidos de “las emisiones de televisión abierta, la señal local de producción propia en los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos y de interés general de producción nacional”. La reglamentación de este artículo ordena iniciar con 6 horas diarias de programación con subtítulo oculto para los medios de las

---

2 Artículo 2 de la LSCA.

3 Cuota establecida en la reglamentación del decreto 1225/2010.

categorías A y B -entre las que se encuentran los medios de RTA SE-, asegurando 100 % de subtítulo en horario central. Allí se contempla completar progresivamente la totalidad de la programación con subtítulo. En la misma reglamentación se establece que las programaciones de estos mismos medios tengan 3 horas diarias de audio descripción para películas, series, documentales, educativos y ficción, con la misma obligación de completar progresivamente la totalidad de la programación. Lo mismo corre para la Lengua de Señas, cuya puesta en práctica debe iniciar para las categorías A y B con 2 horas diarias. Por otra parte, en el artículo 63 se imponen condiciones para el establecimiento de redes de televisión y radio. Estos lineamientos encuentran su justificación en la expansión de las condiciones de acceso a la información y a contenidos de interés general, así como en la búsqueda de defensa y promoción de la producción cultural nacional y local. Mientras tanto, en los apartados 74, 75 y 76 se plantea la obligación de los licenciatarios de todo tipo de emitir publicidad política, la cadena nacional o provincial y los avisos oficiales y de interés público, al tiempo que se especifica los criterios bajo los cuales deben darse estas emisiones. Del mismo modo, el capítulo VIII detalla con precisión las previsiones, condicionamientos y límites temporales para la emisión de publicidades por parte de todos los licenciatarios o autorizados para emitir. Por último, el artículo 70 sugiere evitar la promoción de todo tipo de discriminación.

Particularmente relevante resulta el capítulo VII que avanza en la consideración del derecho al acceso universal en los medios -en forma gratuita- a informaciones y acontecimientos de interés relevante, deportivos o de otras características. Allí se pautan criterios básicos para la definición participativa de estos acontecimien-

tos y la forma de seleccionarlos, al tiempo que se establece la prioridad del derecho de acceso a la información sobre derechos de transmisión, sean estos exclusivos o no.

La noción de interés público es compleja y lábil toda vez que su definición surge de las propias tensiones y dinámicas de la sociedad. Se lo entiende como el interés común, opuesto al interés privado, pero no se trata del interés de las mayorías -pues trasciende la representación democrática- ni se manifiesta naturalmente. Las mismas formas elegidas por el Estado para dar respuesta a ese interés dan cuenta de la hegemonía o predominio de algunos criterios en la concepción del mismo. En este sentido, son materia de debate permanente los métodos más legítimos -o los más preponderantes- para promover el interés público. Estos pueden ser actos positivos -como otorgar subsidios o privilegios- o acciones negativas -como sanciones y castigos- (McQuail, 1992: 61). Así es que las fuerzas sociales, económicas y políticas que pugnan por cargar de sentido a esa definición hacen que la noción sea dinámica e histórica. Esto es, el interés público es una construcción social y política que guía la política pública. Por tanto, el modo de entender el interés público explicará a la política pública, y esta última dará cuenta de las consideraciones que prevalecen respecto del primero. En tanto la LSCA entiende a la actividad audiovisual como de "interés público" señala una atención especial a la misma, le reconoce características particulares -que superan la lógica económica o del mero interés individual y apuntan a la búsqueda del interés general y de objetivos culturales- pero también entrega un amplio margen de acción para que diferentes actores<sup>4</sup> respondan de manera variable, pero en

---

4 En el artículo 21 la ley reconoce la gestión estatal, la gestión privada con fines de lucro y sin fines de lucro -donde se reconoce la actividad de medios comunitarios y del sector

forma conjunta, a ese interés, aún cuando incluya prescripciones sobre la programación (límites y obligaciones). Al mismo tiempo, la totalidad de la norma puede leerse como una síntesis institucional -por tanto, político y legal- sobre la consideración del interés público en materia de comunicación audiovisual analógica.

A partir de esta aclaración, la radiodifusión de servicio público debe ser comprendida como un modo de organización específica -que no es la única y que es parte de una política pública de comunicación- de abordar y dar respuesta a ese interés público, entendido como valor a proteger y promover. En este punto, es preciso “retomar la idea de lo público como una matriz incluyente que no posea un sentido prefijado -y es por ello que no decimos que debe ser ‘lo público’- y cargada de sentidos a partir de la participación social propiciada por el Estado, subrayando que este ‘propiciar’ no debe significar en ningún momento ‘prescribir’, ni determinar, ni mucho menos imponer” (de Charras, Lozano, Rossi, 2013: 49).

Gaetán Tremblay (1988) ha señalado la dificultad de hallar una definición única y precisa de servicio público, pero, a modo de guía, apuntó que se trata de “una actividad considerada de interés general por una colectividad y como tal reconocida por el Estado. Dicha actividad de interés general no puede abandonarse a la iniciativa privada y al puro juego de las leyes de mercado, y por tanto el Estado asume directamente su responsabilidad y su control, someténdola, si fuera necesario, a un régimen jurídico especial”. Este autor ha señalado que las actividades reconocidas

como servicio público deben regirse por 3 principios derivados de su consideración de interés general: “la continuidad del servicio; la adaptación, exigiéndose la mejora continua del servicio en función de la evaluación de las necesidades y del progreso tecnológico; la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso al servicio”<sup>5</sup>. El autor también advirtió sobre la complicación aún más grande para consensuar una noción de servicio público de radiodifusión, cuyos modelos -sobre todo en Europa- se han modificado en las últimas décadas en el marco de cambios en los contextos económicos, políticos y tecnológicos (Bardoel y d’Haenens, 2008). En el mismo sentido, Jonas Valente recuerda que “el uso de la expresión *public service broadcasting* (servicio público de radiodifusión) guarda sentidos distintos, siendo aplicado sólo a los medios públicos en algunos países o al conjunto de medios de concesionarios de canales de radio o de TV terrestres, como es el caso de Reino Unido” (2009: 25). Retomando a Guillermo Mastrini, es importante retener dos dimensiones que se suelen abordar con esta misma expresión: por una parte, aquella definición del escenario comunicacional mediático cuando el Estado fija objetivos de servicio público para todo el sistema -más allá de los tipos de operadores-, los planifica, establece formas de cumplirlos y contempla penalidades; por otra parte, la expresión también suele identificar a la actividad

---

5 Tal como señala Guillermo Mastrini, el cuarto principio, de indivisibilidad, que garantizaba en los países europeos durante la década del ‘80 el monopolio público del servicio de radiodifusión por motivos de eficiencia -en la búsqueda del interés público- y de rentabilidad, fue cuestionado crecientemente, y puntualmente en materia de radiodifusión carece de justificativo, en tanto esta área debe responder a imperativos de pluralismo y diversidad como valores guías de la persecución del interés público (2013: 56).

---

cooperativo-, mientras en su artículo 27 autoriza la asignación de frecuencias para personas de existencia ideal de derecho público estatal, universidades nacionales, institutos universitarios nacionales, la Iglesia Católica y los Pueblos Originarios.

de las corporaciones que funcionan bajo la lógica de servicios de radio y televisión sin fines de lucro, con algún tipo de propiedad pública, no necesariamente estatales -pero que generalmente son de propiedad estatal- y que intentan dar representación plural a la totalidad de los intereses de la sociedad. Focalizados en esta última dimensión, es útil recuperar que la noción incluye "a los medios gestionados directa o indirectamente por el Estado, los principios programáticos que los rigen y los legitiman en el conjunto del sistema de medios de un país (o región) y las normas que estructuran su organización y funcionamiento" (Valente, 2009: 25).

Van Cuilemburg y McQuail (2005) han reconocido dos tradiciones históricas importantes en la estructuración del sistema de radiodifusión: la norteamericana, que prioriza la entrega de licencias a actores privados, favoreciendo el desarrollo de un sistema mediático comercial, bajo control estatal; y la europea, con un histórico recorrido de gestión pública de medios estatales. Este modelo europeo incluía inicialmente características como la creación de corporaciones públicas para la gestión de los medios; el monopolio de los servicios de radio y televisión; el financiamiento asegurado a través de un canon; la obligación de la cobertura nacional total y de una programación balanceada. Este modelo europeo de corporación de SPR ha constituido el núcleo desde el cual surgieron los lineamientos básicos en la búsqueda de un modelo latinoamericano.

En América Latina las primeras definiciones guías sobre el SPR las entregó el venezolano Antonio Pasqualí (1991). A partir de allí una vasta cantidad de autores y organizaciones se han preocupado por trazar puntos clave a los que se debe atender:

- Garantía de universalidad, continuidad, renovación tecnológica, profesionalismo, alta calidad y diversidad interna.

- Garantía de representación política y cultural equilibrada, intentando no favorecer algunas visiones sobre otras.
- Balance en la diversidad de géneros mediáticos presentados.
- Participación social en las decisiones y producciones vinculadas a este servicio.
- Independencia respecto de presiones económicas de las lógicas netamente mercantiles y las gubernamentales.
- Respeto por la representación federal en sus contenidos y sus directivos.
- Organización directiva colegiada sin mayorías políticas claras.
- Financiación mixta.
- Interpelación a ciudadanos y no a consumidores (Barbero, Rey y Rincón, 2000).

Con esto se concluye que la propiedad estatal no garantiza que el servicio asuma las características de un medio público. Para esto debe gestarse una tradición por "lo público" y debe evidenciarse una voluntad de las fuerzas políticas gobernantes y con mayor peso en las disputas políticas. Además, estas características convierten a cualquier medio público en una empresa costosa y de consolidación a largo plazo, en tanto no son sólo variables económicas, de contenidos y audiencias las que se deben considerar, sino también de acceso, participación social, financiamiento y transparencia. Por lo tanto, la sociedad en su totalidad debe estar convencida del valor específico de esa inversión.

Durante el debate que rodeó a la sanción de la Ley 26.522 en Argentina, una crítica constante señalaba la "lamentable tradición de hacer de los medios públicos instrumentos del gobierno de turno" (García Leiva, 2005: 301). Con estos cuestionamientos de fondo, la norma dispuso 26 artículos del Título VII<sup>6</sup>, referidos a

---

6 Artículos del 119 al 144 de la LSCA 25.622

los servicios de radiodifusión del Estado nacional, donde se deja atrás el rol subsidiario que le asignaba a estos medios la Ley 22.285<sup>7</sup> -creada durante la última dictadura militar argentina- y donde se crea Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA SE), entidad “que tiene a su cargo la administración, operación, desarrollo y explotación de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva del Estado nacional”. Otro punto importante es la indicación para que RTA SE difunda un mínimo de 60 % de producción propia y un 20 % de producciones independientes en todos los medios a su cargo<sup>8</sup>. En sus obligaciones y objetivos, en los artículos 121 y 122, se atiende a los imperativos de garantía de cobertura de todo el territorio nacional, de promoción del pluralismo y del federalismo, de la garantía de derecho a la información, de producción propia, de difusión de producción audiovisual nacional, regional y latinoamericana. También se atiende a la necesidad de programación infantil, “así como a sectores de la población no contemplados por el sector comercial”.

---

7 La norma establecía que el Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) debía ser prestado por “un conjunto de estaciones de radiodifusión y de repetidoras” que funcionen “subsidiariamente respecto de las estaciones privadas, cuando así lo exijan razones de seguridad nacional, solamente en aquellos lugares donde no concurra la actividad privada, por su baja densidad demográfica o escaso interés comercial”.

8 Las definiciones incluidas en el artículo 4 de la Ley 26.522 reconocen a la producción independiente como aquella “producción nacional destinada a ser emitida por los titulares de los servicios de radiodifusión, realizada por personas que no tienen vinculación societaria con los licenciatarios o autorizados”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus Estándares de Libertad de Expresión, indica que “para que los medios públicos puedan realmente cumplir su función, debe tratarse de medios públicos independientes del Poder Ejecutivo; verdaderamente pluralistas; universalmente accesibles; con financiamiento adecuado al mandato previsto por la ley; y que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación de la comunidad en las distintas instancias de producción, circulación y recepción de contenidos” (CIDH, 2010). En la misma dirección, en Argentina, los *21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación* de la Coalición por una Radiodifusión Democrática<sup>9</sup> señalaban que “los medios estatales deberán ser públicos y no gubernamentales. Deberán proveer una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural, de ficción y de entretenimiento garantizando la participación ciudadana y la atención a las necesidades de la población”.

No hay en la LSCA una definición explícita sobre la actividad de los medios de gestión estatal como “servicio público”, pero los artículos incluidos en el Título VII dejan ver la revisión de la tradición teórica latinoamericana que ha problematizado este tema<sup>10</sup>, de experiencias bien reputadas en el mundo en la gestión de medios públicos -visibles en sus notas- y de recomendaciones institucionales, ancladas en la perspectiva de la democrati-

---

9 Este documento fue la base sobre la que se redactó la aprobada LSCA. Fueron directrices diseñadas en 2004 por esta coalición integrada por sindicatos del sector, radios comunitarias, académicos del campo de la comunicación, universidades nacionales, el movimiento cooperativo y organismos de DD.HH.

10 Los lineamientos referidos a los servicios públicos genuinos fueron descriptos más arriba.

zación de las comunicaciones. De tal forma, todo ese apartado de la norma puede leerse como la prescripción de un modelo de medios públicos que responde a los lineamientos teóricos señalados, pero que debe encontrar su aplicación adecuada en la práctica concreta, que incluye la interacción y negociación de distintos sectores políticos y sociales.

## II. Instituciones para la participación y el control

Valerio Fuenzalida (2001) ha extendido propuestas en torno a las instituciones necesarias para plasmar la refundación de los medios públicos en la región. Ha planteado que un estatuto real de autonomía en la televisión pública de Estado precisa de un “acuerdo político consensual muy amplio” y una ingeniería jurídica para constituir una dirección superior de la empresa diferente de su administración ejecutiva, como dos instancias integradas por personas con funciones diversas”. En el inicio del siglo XXI, el autor remarcaba que el directorio de una emisora pública de televisión “debe garantizar el desarrollo industrial-empresarial, por lo cual los integrantes deben tener tanto confianza política como capacidad empresarial”.

Es interesante observar cómo las “atribuciones y obligaciones” indicadas al directorio de RTA SE incorporan, de modo claro y preciso, acciones a desarrollar que responden a demandas de transparencia y controles cruzados (reglamento de funcionamiento; código de ética; mecanismos de control; plan de gastos y recursos; auditorías internas; informes ante el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos y la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual). Por otra parte, el artículo 139 señala taxativo que “es obligación permanente e inexcusable del directorio dar a sus actos la mayor publicidad y transparencia en materia de recursos, gastos, nombramientos de personal y contrataciones”.

Significa toda una novedad en el país la creación por ley de una sociedad del Estado a cargo de la gestión y la administración de los medios nacionales, con objetivos, obligaciones, pautas claras de financiamiento y con la conformación plural del directorio de la sociedad, además de un diagramado institucional —que incluye la creación de organismos— para potenciar la participación, el control desde diferentes sectores y el equilibrio de poderes. Las notas incluidas por la misma LSCA señalan que la estructura organizativa establecida por la norma para los medios estatales toma como modelo los lineamientos de la Televisión Nacional de Chile y que el Consejo Consultivo fue pensado desde las experiencias de la televisión pública alemana y francesa. Un atento repaso por la letra de la ley permite ver que 5 instancias institucionales diferentes, creadas por la misma norma, pueden ejercer supervisión de los medios gestionados por el Estado nacional. En forma específica, la Comisión Bicameral y el Consejo Consultivo deben controlar e informar sobre el apego del funcionamiento de estos medios a lo señalado por la norma, y en forma más general, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Defensoría del Público deben velar por el cumplimiento de la norma, preparar informes y retomar denuncias.

Este armado institucional se encuadra en lo que el Colectivo Intervozes de Brasil (2009: 6 y 7) reconoce como un modelo complejo, que no excluye necesariamente a los gobiernos de las instancias decisorias pero que intenta impedir la injerencia gubernamental excesiva. Allí plantean que este modelo se caracteriza “por la existencia de un conjunto de otros dispositivos de intervención y participación popular tendientes a legitimar el sistema y a conectarlo con el conjunto de los ciudadanos, como los comités de periodismo, los consejos de audiencia y las consultas

públicas, además de dispositivos internos como ombudsman o auditorías”. En efecto, la Ley 26.522 plantea diferentes espacios para distintas instancias de representación social y política, con la potencialidad de vehicular controles, exigencias y/o reclamos. De este modo, la Comisión Bicameral, compuesta por 8 senadores y 8 diputados, tiene potestad de nombrar a 3 directores en RTA SE y 3 directores de la AFSCA, en representación de las 3 primeras minorías parlamentarias. En estas dos entidades también tiene representación el Poder Ejecutivo, con la potestad de nombrar a los presidentes y a un director para cada espacio. Un contrapeso importante a la designación directa, a cargo del PEN, de los presidentes de estos directorios, es la aclaración taxativa que incluye la norma para que existan “dos años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y del Poder Ejecutivo”.

Por otra parte, el Consejo Federal<sup>11</sup> nombra a dos directores en RTA SE. Uno de ellos debe garantizar la representación de las carreras de ciencias de la comunicación, y el otro debe surgir de los representantes de provincias, el sector privado comercial, los medios sin fines de lucro, las universidades nacionales, de los sindicatos de medios, entidades gestoras de derechos y pueblos originarios, que integran ese espacio. Además, en el Consejo Consultivo Honorario debe haber representación de los sindicatos con mayor incidencia en RTA SE, de organismos de derechos humanos y defensa al consumidor, de las carreras de comunicación, pueblos originarios, regiones del país, del Consejo Federal de Educación y del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia creado por

la misma norma. En el modo de funcionamiento de estas instituciones y mecanismos propuestos desde la LSCA se juega parte del desafío de mayor participación de los distintos sectores sociales y políticos en los medios del Estado, pero también en las iniciativas de las organizaciones y representantes de sectores de la sociedad civil, en una dinámica que puede y debe dar lugar a una cultura política participativa renovada para el sector.

Con todo esto, la norma contempla un directorio plural y representativo de fuerzas políticas, gremiales y académicas, diferenciado de la conducción ejecutiva de los medios abarcados por RTA SE. Mientras la administración ejecutiva de estos medios tuvo continuidad con respecto al periodo inmediato anterior a la sanción de la norma, los nombramientos en el directorio de RTA SE tuvieron un largo camino, marcado por la fuerte disputa política que siguió a la sanción de la Ley 26.522 y que caracterizó el debate en la materia entre las fuerzas políticas partidarias desde el inicio mismo del proceso de redacción del proyecto de ley. Esta situación se expresó en el irregular funcionamiento que tuvo hasta el momento la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual<sup>12</sup>. Además, la conformación institucional de RTA SE no ha sido completada a la fecha (marzo de 2014), en tanto el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos no fue reglamentado ni se definieron los mecanismos para la elección de sus miembros. La vacancia en la conformación de este órgano impidió la realización de audiencias públicas con participación abierta y puesta al tanto de las actividades de la entidad. Esta situación fue advertida por los representantes de la Federación Argentina de

---

11 Este Consejo Federal también nombra a 2 integrantes del directorio de la AFSCA, con la garantía de representación de las facultades o carreras de comunicación. Al mismo tiempo, la entidad cuenta con un representante de los medios públicos de todo el país.

---

12 Este espacio se reunió por primera vez en diciembre de 2009, pero recién en octubre de 2012 se formalizaron los nombramientos de los representantes de todas las minorías parlamentarias en RTA SE.

Carreras de Comunicación Social (Fadeccos) y de la Red de Carreras de Comunicación y Periodismo (Redcom)<sup>13</sup>, y por un grupo de diputados<sup>14</sup>. Además, en agosto de 2013 la senadora Norma Morandini presentó dos proyectos de comunicación donde reclama información referida al funcionamiento de RTA SE. En un primer proyecto solicita precisión sobre la programación propia e independiente, las productoras contratadas, los productos realizados y los montos de contrataciones. Sobre este punto, cabe apuntar el reclamo conjunto que llevaron adelante 3 sindicatos de Canal 7 en 2013, por "más trabajo, más participación y menos tercerización" en la producción de los programas de la emisora. En un segundo pedido, Morandini reclamó información sobre los convenios firmados con otras entidades, la situación del Consejo Consultivo y del Código de Ética, sobre estudios especiales o consultorías encargadas a terceros y sobre la situación del Archivo Histórico de los Servicios de Radiodifusión Sonora y Televisiva del Estado Nacional, creado por decreto en abril de 2013.

### III. La financiación de los Medios Públicos en la LSCA

Uno de los puntos de debate que genera mayores interrogantes en la región es el que indaga en las formas de financiación adecuadas. El ingreso a este tema sólo es posible hacerlo una vez que se ha convenido que es siempre el ciudadano quien financia los medios de comunicación. Lo hace de distintas formas, que pueden ser directas, como el pago de un canon, como ha sido históricamente el caso en varios países de Europa para

solventar los medios públicos, o que pueden ser indirectas, como es el caso de los medios financiados exclusivamente por la publicidad, donde es el consumidor quien paga un porcentaje del costo de los productos que compra, que incluye el gasto en publicidad. Antonio Pasquali (1995) llamaba a "mantener fuertes servicios radiotelevisivos públicos, financiados en partes aproximadamente iguales por la triada erario público, impuesto directo contribuyente y publicidad". Sin embargo, la organización internacional defensora de la libertad de expresión, Artículo XIX, señala que "muchas cuestiones de interés en las emisoras de servicio público, notablemente el nombramiento de la junta gobernante y la estructura de financiación, son esencialmente pragmáticas de naturaleza y dan lugar a diferentes planteamientos. Lo que mejor funcione en un país determinado dependerá de su historia, sus estructuras políticas, el desarrollo de la sociedad civil, el entorno en su totalidad de los medios de comunicación social, etcétera" (2005: 4). En todo caso, debe tenerse particular atención a las tradiciones, herencias y a las situaciones concretas y específicas presentadas por cada país. Por ejemplo, en América Latina -y Argentina no es la excepción- la inclusión del canon para el servicio público no cuenta con experiencias ejemplares y debe encontrar justificativo en una legitimidad social de los medios gestionados por los Estados que todavía figura como un desafío. Arroyo, Becerra, García Castillejo y Santamaría concluyen que el financiamiento debe ser "adecuado" para que los medios estatales asuman un protagonismo en el sistema y cuenten, para eso, con la tecnología necesaria. Además, debe ser "estable" y "previsible" para permitir la planificación a largo plazo; y debe organizarse de tal modo que no comprometa la autonomía editorial y administrativa de las emisoras a través de posibles presiones comerciales o políticas (2013: 148 y 149). Por otra parte, a partir del análisis de tres casos

---

13 <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventa/na/26-205741-2012-10-17.html>

14 Presentaron un proyecto de resolución para conocer los motivos por la no conformación del Consejo Consultivo.

Europeos (Italia, Francia y Gran Bretaña), Pasquali propone que “un Servicio Radiotelevisivo Público eficaz y eficiente dispone de presupuestos anuales aproximadamente equivalentes a un tercio del gasto nacional en Educación Superior Pública” (2004).

La LSCA establece que el financiamiento de RTA SE debe provenir:

- del 20 % del gravamen establecido en su artículo 94 para los titulares de servicios de comunicación audiovisual y para los titulares de registro de señales<sup>15</sup> -del cual están exentos los medios de RTA SE-;
- del presupuesto nacional votado en el Congreso;
- de la venta de publicidad;
- de la comercialización de su producción (exenta del gravamen de la norma);
- de auspicios, patrocinios, donaciones, legados;

Si bien no existe indicación precisa respecto a porcentajes o sumas que deben ser aportadas por el presupuesto nacional, sí se contempla la exigencia a los medios privados -con y sin fines de lucro- de financiar a los medios estatales, por medio de un gravamen justificado en el beneficio económico que ganan estos licenciatarios con el uso de un recurso finito como es el espacio

---

15 El gravamen para los titulares de licencias consiste en una suma proporcional al monto de “la facturación bruta correspondiente a la comercialización de publicidad tradicional y no tradicional, programas, señales, contenidos, abonos y todo otro concepto derivado de la explotación de estos servicios”. Por otra parte, el gravamen para los titulares de registro de señales consiste en un monto proporcional a la suma de “la facturación bruta correspondiente a la comercialización de espacios y publicidades de cualquier tipo, en contenidos emitidos en cualquier de los servicios regulados” por la norma. (Ley 26.522). Estos montos se calculan en base a categorías y porcentajes enumeradas en la LSCA.

radioeléctrico. También se permite la venta de espacios para la publicidad y la comercialización de su producción, en consonancia con la triada señalada por Pasquali para favorecer la independencia de las decisiones respecto de intereses políticos y comerciales. Esta autorización de varias bocas de financiamiento, que incluye a la publicidad, debe ser subrayada en función de la creciente crítica que realizan en Europa los medios privados comerciales en contra del financiamiento mixto, fundada en criterios, según afirman, de “competencia desleal” (Bardoel y d’Haenens, 2008: 15). Un punto a revisar con atención es la falta de precisión respecto de los aportes provenientes de las arcas públicas, situación que deja esa resolución en manos de negociaciones políticas, lo que eventualmente puede conspirar contra la previsibilidad financiera de los medios.

La discusión sobre la financiación de estos medios obliga también a transparentar y sincerar cuestiones relativas a la gestión de las pautas publicitarias oficiales y a la organización de las publicidades comerciales, y a las distorsiones que estas pueden generar. La propia norma avanza en ese sentido al señalar en el artículo 76 que “para la inversión publicitaria oficial el Estado deberá contemplar criterios de equidad y razonabilidad en la distribución de la misma, atendiendo a los objetivos comunicacionales del mensaje en cuestión”.

#### IV. Expectativas

Las expectativas sobre el futuro de los medios estatales son altas y cuentan con un piso sólido en la letra de la LSCA. Dicho esto, no puede ignorarse que se trata de procesos de largo alcance donde los cambios difícilmente se produzcan bruscamente, independientemente de las bondades de una legislación y la voluntad de actores políticos y sociales específicos. Por otra parte, Murilo César Ramos ha destacado que este proceso de regulación de los medios en América Latina se ha

concentrado sobre todo en los medios analógicos, pero no ha mostrado la misma atención con los nuevos medios digitales (2010: 27). En todo el capítulo de la norma referido a los medios del Estado sólo se encuentra una mención que puede entenderse como tendiente a considerar la expansión del consumo de productos audiovisuales en Internet y a habilitar el desarrollo de estrategias de emisión en esa plataforma<sup>16</sup>. En el mismo sentido, Arriaza y Nord (2008: 9 y 11) reconocen a "la digitalización" como "la tercera era del servicio público en el siglo XXI" y enfatizan en que los SPR deben "presentarse en nuevos formatos para atraer a la audiencia, que simultáneamente se vuelve más individualizada y fragmentada". Al tiempo que dan cuenta de la existencia de diferentes estrategias a seguir por los SPR en Internet, estos autores remarcan que "en general, las políticas nacionales de medios en Europa no se han focalizado particularmente en principios y directrices sobre de la presencia en la Net del servicio público", y lo mismo puede señalarse respecto de la LSCA. Sin embargo, debe subrayarse que desde 2008 la TV Pública destinó un área específica para la administración de los contenidos en Internet y para concebir un sistema interconectado de medios. A esto sumó su afianzamiento en 2009 de los perfiles oficiales en redes virtuales como *Facebook* y *Twitter*, la creación de un canal exclusivo de transmisión de contenidos en la plataforma digital *YouTube*, y la actualización de su página web (Maglieri, 2013: 17), desde donde pueden visualizarse en tiempo real las emisiones del canal. Del mismo modo, Radio Nacional reproduce vía streaming su programación en el

---

16 Uno de los puntos de las obligaciones de RTA SE llama a "producir y distribuir contenidos por diferentes soportes tecnológicos con el fin de cumplir sus objetivos de comunicación teniendo por destinatarios a públicos ubicados dentro y fuera del territorio nacional".

portal principal de la emisora en Internet. Allí también ha renovado en 2013 una propuesta gratuita que incluye noticias escritas<sup>17</sup>, reportes informativos sonoros, entrevistas radiales, recitales brindados en sus auditorios, radioteatros, material de archivo, programas radiales, investigaciones radiofónicas y contenidos audiovisuales. Por otra parte, cabe remarcar también el ambicioso pero contradictorio proceso de implementación de la Televisión Digital Abierta (TDA) en el país, liderado por el Estado desde 2009<sup>18</sup>. Por un lado, realizó una interpelación novedosa a la transición tecnológica bajo el criterio de universalidad del servicio y de facilitación del acceso a las señales a los sectores de menores ingresos<sup>19</sup>, y permitió el desarrollo de un grupo de señales estatales temáticas<sup>20</sup> en la búsqueda de una perspectiva pública complementaria a Canal 7. Pero por otro lado, en su etapa inicial el proceso carece de instancias participativas y abiertas para organizar esta transición según criterios debatidos y consensuados, tal como sucedió con la LSCA, ya que el plan de implementación fue decidido con decretos y sin la

---

17 Las noticias son replicadas en inglés, italiano y portugués.

18 Este plan encabezado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios incluyó la instalación de 70 plantas transmisoras, la entrega gratuita de decodificadores y el financiamiento vía concursos de producciones audiovisuales digitales.

19 La entrega de decodificadores digitales comenzó dirigida a jubilados y beneficiarios de planes de asistencia social.

20 Son los canales Encuentro -que inició su actividad antes que la TDA-, DeporTV y Pakapaka, dependientes del Ministerio de Educación; TecnópolisTV, dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva; e IncaaTV, vinculado al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.

realización de concursos públicos. Además, más allá de la concepción del presidente de RTA SE, Tristán Bauer, según la cual “las emisoras públicas trabajan hermanadas en lo que va a significar la TV digital”<sup>21</sup>, las señales temáticas mencionadas no trabajan bajo la órbita del organismo creado por la Ley 26.522 y dependen de diferentes carteras, con las dificultades que esta situación puede implicar en términos de participación, financiamiento, coordinación y cooperación.

La necesidad de una mayor legitimación social y política para estos medios se vuelve impostergable en el entorno digital, en tanto existen argumentos que señalan como innecesario el mantenimiento de programación de SPR desde el momento en que los medios comerciales y las nuevas tecnologías ofrecerían elecciones sin límites (Jakubowicz, 2011: 223). En respuesta a dicho argumento, la Declaración Conjunta de Relatores de Libertad de Expresión de diciembre de 2007<sup>22</sup> señala que “en la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para que el cambio promueva, en lugar de limitar, los medios públicos”.

Las herencias institucionales así como las prácticas políticas y percepciones sociales no se modifican velozmente por obra de una ley o decreto. Al mismo tiempo, la concentración de la propiedad en todos los soportes audiovisuales, la centralización geográfica de la producción en la Ciudad de Buenos Aires, la limitada diversidad de fuentes, la participación sesgada y la demanda concentrada (Mastrini, Becerra, Marino, 2012: 20) en el mapa mediático argentino hacen imperiosa la existencia de medios públicos genuinos, valorados y defendidos como tales por la totalidad de la sociedad. Para que esto suceda, distintos sectores sociales, políticos, culturales y étnicos deben sentirse representados y expresados en estos medios, lo cual hace más necesario el cambio de la tendencia histórica de utilización gubernamental de las emisoras gestionadas por el Estado nacional. El modo en que se concrete el modelo trazado por la norma para RTA SE será crucial en el periodo inicial que marca su institucionalización como órgano público, y lo será porque esta etapa tiene la potencialidad de volver imprescindibles a los medios estatales en la consideración de la sociedad toda. Por otro lado, ante los cambios en curso en las formas de los consumos culturales, los medios llamados a ser públicos tienen en sus manos la posibilidad de generar una “marca contenedora”, legitimada y legitimadora, que se vincule con los desarrollos tecnológicos bajo criterios de universalidad y gratuidad, para facilitar la distribución de diferentes contenidos en varias plataformas (Internet, dispositivos móviles, señales digitales y analógicas). Esta empresa supone acompañar a la LSCA con nuevas medidas para la profundización de la democratización de las comunicaciones en un escenario de convergencia tecnológica. En este sentido, implica abordar con la misma intensidad discusiones en torno a la legislación y a la intervención estatal en las telecomunicaciones e Internet, pues en ese campo también se juega

21 Entrevista disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/19-28501-2013-04-28.html>

22 Declaración Conjunta del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>

el futuro de la construcción de “lo público”, en tanto la tecnología existente ya permite entregar servicios convergentes: audiovisuales, de telefonía y de Internet. Por lo tanto, es preciso encarar debates pendientes en torno a la neutralidad de la red, las condiciones de privacidad, las formas de conectividad a Internet y sobre los criterios predominantes para la explotación del *dividendo digital* producto de la multiplicación de señales que permite la digitalización. Esto supone debatir opciones, otra vez, pero en un nuevo contexto, que pueden priorizar lógicas públicas frente a lógicas puramente mercantiles.

El proceso de discusión, sanción e implementación de la norma analizada debe ser leído como parte de un escenario político polarizado y en movimiento desde poco tiempo después del inicio de la primera gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. Durante este periodo inédito de debate público respecto al rol de los medios masivos de comunicación se han puesto en conversación pública diferentes y enfrentadas concepciones sobre temas como la libertad de expresión, el rol del periodismo, la concentración de la propiedad de medios y la intervención estatal en los sistemas mediáticos (Marino, Mastrini y Becerra, 2010: 16). Este proceso puede servir de muestra actual y dinámica sobre la naturaleza conflictiva, abierta y productiva de los procesos de generación de instituciones y de institucionalización de acuerdos sociales. Y esta advertencia debe aplicarse al modo de asumir la recreación de “lo público” en los medios del Estado nacional. Esto es, el enfoque sobre medios públicos genuinos debe incorporar la dificultad de pensar “lo público” en tanto matriz incluyente, como ha sido planteado, pero debe hacerlo “en el marco de representaciones colectivas -en tanto interpretaciones y evaluaciones- no siempre similares y compartidas, sino también diferentes, contradictorias y hasta antagónicas” (Exeni, 1998: 95), y en un contexto económico y social que otorga -y

otorgó históricamente- posibilidades de acceso y participación, materiales y simbólicas, desiguales en los medios masivos de comunicación y en el espacio público. La Ley 26.522 crea organismos de dirección y control pluripartidarios, multi-sectoriales y federales para los medios estatales, diferenciados de los organismos de gestión, pero no puede pensarse que estos espacios podrán abstraerse de las discusiones políticas y partidarias en torno a su acción y en torno a cualquier cuestión de debate público. Por el contrario, imperativos de participación social y de independencia respecto a presiones comerciales y gubernamentales, deben reconocerse atravesados en el ruedo de las discusiones y negociaciones políticas, en las cuales se expresan las tensiones entre lógicas mercantiles y lógicas públicas que cruzan la actividad estatal. Estos espacios de dirección plurales deben poder protagonizar procesos performativos de incorporación productiva de las disputas políticas, económicas y sociales sobre la comprensión de “lo público” y sobre la producción de sentidos. Esta asunción de la conflictividad no debe clausurar el diálogo sino potenciarlo, sumando incluso a aquellos sectores que han quedado sin representación en los órganos de dirección, control y gestión de los medios en manos del Estado nacional. Las demoras evidenciadas para la conformación total de los directorios de AFSCA y RTA SE, sumadas a la vacancia de la constitución del Consejo Consultivo de los Medios Públicos, no evidencian una rápida asimilación del sistema político de la convocatoria que realiza la norma para la constitución de una nueva tradición sobre “lo público”. La actividad de estos medios, productora de contenidos con valor simbólico y económico, debe ser expresiva de esa conflictividad constitutiva de lo social y de esa disputa política en torno a los sentidos sociales. En todo caso, estos medios -su pantalla, su dirección, su gestión, sus formas de control y participación social- deben ser capaces de generar un espacio donde esa conflictividad inevitable

se desvuelva de forma democrática, igualitaria, participativa, formativa y sin exclusiones.

## Referencias bibliográficas

- Arriaza Ibarra, Karen y Lars W. Nord (2008). *What is public service on the Internet? Digital challenges for media policy in Europe*. 2º Conferencia de la European Communication Research and Education Association. Barcelona.
- Arroyo, L., Becerra, M., García Castillejo, A. y Santamaría O. (2012). *Cajas Mágicas. El nacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Artículo XIX (2005). *Una ley modelo para emisoras de servicio público*. Londres: Artículo XIX.
- Badillo, A., Mastrini, G. y Marengi, P. (2012). *Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina*. Salamancal Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes/ Universidad de Salamanca.
- Barbero, J.M., Rey, G. y Rincón O. (2000). Televisión pública, cultural y de calidad. *Revista Gaceta*. 47, 50-61. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Bardoel, J., d'Haenens, L. (2008). Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems. *Media, Culture & Society*. 30, 337-355. Londres: Sage.
- De Charras, D., Lozano, L. y Rossi, D. (2013). *Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación*. En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras D. (eds.), *Las políticas de comunicación en el siglo XXI* (pp. 25-52). Buenos Aires: La Crujía.
- Exeni, J. L. (1998). *Políticas de Comunicación*. La Paz: Fundación Plural.
- Fuenzalida, V. (2001). Hacia la reforma de la TV pública en América Latina. *Infodac Suplemente Especial*. 8, 1-8. Buenos Aires: DAC.
- García Leiva, T. (2005). *Fin de Milenio: Concentración, continuidad y control. Una mirada sobre las políticas de radiodifusión del gobierno de Fernando de la Rúa*. En Mastrini, G. (comp.), *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)* (pp. 287-308). Buenos Aires: La Crujía.
- Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social (2009). *Contribuição ao II Fórum Nacional de TVs públicas*. San Pablo: Intervozes.
- Jakubowicz, K. (2011). *Public Service Broadcasting: Product (and Victim?) of Public Policy*. En Mansell, R. y M. Raboy (Eds.), *The Handbook of Global Media and Communication Policy* (pp. 210-229). Oxford: Blackwell Publishing.
- Maglieri, A. S. (2013). *El concepto de tv pública y la ampliación del acceso. Canal 7 de argentina*. VIII Congreso Internacional ULEPICC en la Universidad Nacional de Quilmes.
- Mastrini, G., Mestman, M. (1995). *¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota*. I Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación de Buenos Aires.
- Mastrini, G. (2013). *Medios públicos y derecho a la comunicación*. En Mastrini, G., Bizberge, A., De Charras, D. (Eds.), *Las políticas de comunicación en el siglo XXI* (pp. 53-74). Buenos Aires: La Crujía.
- Mastrini, G., Becerra, M., Marino, S. (2012). *Mapping Digital Media: Argentina*. Nueva York: Open Society Foundations.
- Mastrini, G., Becerra, M., Marino, S. (2010). El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina. *Oficios Terrestres*. 25, 11-24. La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.
- McQuail, D. (1992). *La acción de los medios de comunicación*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Monje, D. (2006). Apuntes para el estudio de Políticas de Radio y TV frente a procesos de integración regional. Caso MERCOSUR. *UNRevista*. 3, 1-10. Río de Janeiro.
- Murilo Ramos, C. (2010). Possibilidades de una nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina. *Revista RECIIS*. 4, 20-28. Río de Janeiro.
- Pasquali, A. (1991). ¿Qué es una radiodifusión de servicio público? *El Orden Reina*. Caracas: Monte Ávila.
- Pasquali, A. (1995). Reinventar los servicios públicos. *Revista Nueva Sociedad*. 140.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- Tremblay, G. (1988). La noción de servicio público. *Revista Telos*. 14, 57-63 Madrid: Fundesco.
- Van Cuilenburg, J., McQuail, D. (2005). Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. *European Journal of Communication*. 2, 181-207. Londres: Sage.
- Valente, J. (2009). *Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de comunicação Social*. En Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social (Ed.). *Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiências de doze países e o caso brasileiro* (pp. 25-46). San Pablo: Intervozes/Paulus.

# Los usos políticos de la corrupción en la Argentina en los años noventa:

## *Una perspectiva histórica\**

*Political uses of corruption in Argentina in the nineties: A historical perspective.*

Por **Martín Astarita**<sup>1</sup>

**Fecha de Recepción:** 14 de marzo de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 22 de agosto de 2014.

### RESUMEN

A partir de los años noventa, la corrupción se ha convertido en una cuestión socialmente problematizada en la Argentina. En efecto, el tema concita interés no solo en los medios de comunicación y en la ciudadanía, sino también en el propio ámbito científico. El presente trabajo analiza la vinculación entre neoliberalismo y corrupción. La hipótesis central es que la instalación de la corrupción en la agenda pública, así como la concepción particular que predomina sobre ella (centrada en la corrupción pública en desmedro de la corrupción privada), se encuentran motorizadas por el neoliberalismo. La oposición irrestricta a toda forma de intervencionismo estatal es la razón fundamental que justifica la centralidad que confiere este paradigma a la corrupción pública. Además de explicitar en términos teóricos la vinculación entre

neoliberalismo y corrupción, se analizarán dos momentos particulares de la historia argentina reciente a fin de comprobar empíricamente dicha relación. El primero de ellos es a fines de los años ochenta: la corrupción en aquél momento sirvió para justificar el programa de reformas estructurales. El segundo ejemplo corresponde al período de fines de los años noventa, cuando la corrupción se convirtió en el gran responsable de la crisis del régimen de convertibilidad.

**Palabras clave:** Corrupción pública, corrupción privada, neoliberalismo, Estado, menemismo.

### ABSTRACT

*From the nineties, corruption has become a socially problematized issue in Argentina. Indeed, the issue attracts interest not only in the media and the public, but also in science itself.*

---

\* El autor agradece los comentarios de Andrés Wainer, Federico Arenoso y Francisco Márquez.

1 Asesor en políticas públicas del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Correo electrónico: astaritam@gmail.com

*This paper analyzes the link between neoliberalism and corruption. The central hypothesis is that the installation of corruption on the public agenda and the particular conception that dominates it (focused on public corruption at the expense of private corruption), are driven by neoliberalism. The unconditional opposition to any form of state intervention is the fundamental reason that shows the importance that this paradigm confers to public corruption. In addition to explain theoretically the link between neoliberalism and corruption, this paper will discuss about two particular moments in recent Argentinean history, in order to prove empirically this relationship. The first is the late 80's: corruption at that time served to justify the program of structural reforms. The second example corresponds to the period of the late 90's, when corruption became largely responsible for the crisis of the convertibility regime.*

**Keywords:** *public corruption, private corruption, neoliberalism, State, Menem.*

## Introducción

En los últimos años, la corrupción se ha instalado en forma permanente en la agenda pública en la Argentina. El tema concita un marcado interés no solo en los medios de comunicación y en la ciudadanía, sino también en el propio ámbito científico. El flagelo que representa para la legitimidad de las instituciones democráticas, su nocivo impacto en el desarrollo económico y en la erradicación de la pobreza y de toda forma de exclusión social, son, a primera vista, poderosos argumentos capaces de justificar tal relevancia.

Sin embargo, la construcción de la agenda pública no es el resultado de un proceso natural (signado por el peso propio de los acontecimientos) ni neutral (es decir, libre de condicionamientos económicos, ideológicos,

culturales). Esta premisa invita entonces a reflexionar críticamente sobre el ya referido protagonismo del que goza el tema de la corrupción en la Argentina.

Un rasgo en común en el tratamiento que recibe esta temática se vincula con su abordaje en tanto fenómeno circunscripto principalmente al Estado, en desmedro de la corrupción acaecida en el sector privado. Este sesgo, como intentaremos demostrar, no posee justificación empírica sino que obedece, en rigor, a una intencionalidad ideológica y política.

En tal sentido, el presente trabajo analiza la vinculación entre neoliberalismo y corrupción. La hipótesis central es que la instalación de la corrupción en la agenda pública, así como la concepción particular que predomina sobre ella, se encuentran motorizadas principalmente por el neoliberalismo. En efecto, existen razones teóricas y prácticas que justifican la centralidad que confiere este paradigma a la corrupción, razones que, cabe anticipar, confluyen en un único y último objetivo, no siempre explicitado, que es la oposición irrestricta a toda forma de intervencionismo estatal.

En el primer capítulo se analiza la creciente relevancia que adquirió la corrupción en los últimos años en la Argentina, y junto a ello, el tratamiento que predomina sobre esta cuestión. Se desprende de ello un elemento importante: la corrupción que se aborda predominantemente es la del sector público y no la del sector privado. Este sesgo, sin embargo, no parece sustentarse empíricamente, pues no existen evidencias que avalen la preponderancia de un tipo de corrupción por sobre otro.

El segundo capítulo indaga en el vínculo teórico entre neoliberalismo y corrupción. El eje argumental es que la concepción actualmente hegemónica sobre la corrupción ha sido forjada por el neoliberalismo, cuyo in-

terés principal es cuestionar cualquier tipo de intervención estatal. Así, dentro de este dispositivo teórico, la corrupción aparece como un fenómeno inherente al Estado, cuya causa última reside en la propia naturaleza humana de quienes ocupan cargos públicos y frente al cual la unívoca receta propuesta consiste en reducir al mínimo indispensable la maquinaria estatal.

Una vez explicitada la vinculación teórica entre neoliberalismo y corrupción, en el tercer capítulo se analizan dos momentos particulares de la historia argentina reciente a fin de comprobar empíricamente dicha relación. El primero de ellos es a fines de los años ochenta y principios de los noventa: la corrupción en aquél momento sirvió para justificar el programa de reformas estructurales. El segundo ejemplo corresponde al período de fines de los años noventa, cuando la corrupción se convirtió en el gran responsable de la crisis del régimen de convertibilidad.

Finalmente, en la última sección se ofrece una síntesis y se destacan algunas conclusiones preliminares, centradas principalmente en destacar los distintos modos políticos que existen para analizar y definir la corrupción.

## I. La corrupción en agenda

### I.1. La instalación de la corrupción en la agenda pública

La corrupción se ha convertido en una cuestión socialmente problematizada en la Argentina. En distintos ámbitos, entre ellos el mediático, el estrictamente político y el académico, la temática ha despertado creciente interés. Por su persistencia en el tiempo, parecería un hecho natural su presencia y relevancia en la agenda pública. Sin embargo, un breve análisis histórico permite comprobar lo contrario: la entrada de la corrupción en la agenda pública

en nuestro país se produce en un momento preciso, en un pasado no tan lejano.

Señala Gorrochategui (2001) que en la Argentina, los medios masivos de comunicación, concretamente la prensa escrita, no se ocuparon de la corrupción en forma sistemática hasta 1988, año que comienzan a formularse denuncias sobre funcionarios que recibieron comisiones para favorecer determinadas empresas en las compras del Estado y las maniobras fraudulentas por parte de sectores de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Y agrega que el tema se generaliza a partir de 1990, involucrando a toda la administración nacional. De manera similar, Acosta (1997) considera que a partir de 1991 comienza el tratamiento de la corrupción en las editoriales, entrevistas, comentarios y encuestas.

Por la misma época, la corrupción comenzó a formar parte también de la agenda de la administración presidencial de Carlos Menem (1989-1999). Cabe señalar que durante la campaña para las elecciones presidenciales de 1989 el tema despertó escaso interés, pero esa situación cambió un año después, cuando fue asumido como propio por el flamante gobierno (Gorrochategui, 2001)<sup>1</sup>. Varios hechos así lo demuestran.

Al respecto, en su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, y en un contexto signado por la hiperinflación, la crisis económica y la conflictividad social, Menem identificará a la corrupción como uno de los grandes problemas

---

1 La preocupación gubernamental por dicha temática, como indica Yapur (2005) encuentra un antecedente en la última dictadura militar (1976-1983), cuando, no casualmente, comienza a aplicarse el modelo neoliberal en nuestro país, que luego se profundizará en los años noventa.

a resolver: “Vamos a sentar las bases de un Estado para la defensa nacional, y no para la defensa del delito o de la coima. (...) vengo a anunciar ante los representantes del pueblo, que a partir de este momento el delito de corrupción en la función pública, será considerado como una traición a la patria. Así como vamos a investigar los ilícitos cometidos en los últimos tiempos, también vamos a ser inflexibles con nuestros propios funcionarios (...) Aspiro a que mi gobierno sea un ejemplo de austeridad, de limpieza, de patriotismo. Porque la corrupción administrativa es un acto verdaderamente criminal, que como tal hay que señalar ante la conciencia y la opinión de nuestra ciudadanía. La Argentina tiene que dejar de ser el país de los grandes negociados, y tiene que pasar a ser el país de los grandes negocios (...) Si la democracia no sirve para ofrendar nuestra honestidad, capacidad y lealtad, no sirve para nada. Esta será la línea central de nuestra gestión (Menem, 1989)”.

Esta retórica anti-corrupción, que contribuyó para justificar y legitimar las reformas estructurales emprendidas por su gobierno, fue acompañada también por una serie de medidas orientadas en la misma dirección. Así, en 1990 la Comisión para la Recuperación Ética de la Sociedad y el Estado, dependiente de la Vicepresidencia de la Nación, presidida por el Dr. Eduardo Duhalde, presentó las conclusiones de su trabajo en un documento denominado “Recomendaciones elevadas al Poder Ejecutivo Nacional”, en el que se incluyeron, entre otros temas, el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos y un régimen de incompatibilidades en la función pública. El 24 de enero de 1991 Menem pronuncia el discurso sobre Emergencia Moral<sup>2</sup>, en el que anuncia una

serie de medidas entre las que se pueden mencionar la duplicación del presupuesto anual correspondiente a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, la obligación de los funcionarios del Poder Ejecutivo de presentar sus declaraciones juradas patrimoniales y el control de los aportes privados a los partidos políticos (Menem, 1991). En mayo de 1996, el Poder Ejecutivo presentó en el Congreso dos proyectos de ley para penar los casos de soborno, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencia. En esa ocasión, Menem aseguró que al asumir su primer mandato, en 1989, existía en el país un estado de corrupción generalizada y se atribuyó haber acabado con la corrupción estructural mediante la reforma del Estado (Diario La Nación, 1996). En 1997 se creó la Oficina Nacional de Ética Pública, dependiendo directamente del Presidente de la Nación. Posteriormente, en el discurso del 19 de noviembre de 1997, con motivo de la puesta en vigencia en la Argentina de la “Convención Interamericana contra la Corrupción” suscrita en la reunión de Caracas el 29 de marzo de 1996, Menem expresó que el Estado había dado pasos concretos para enfrentar y combatir a la corrupción en todos los terrenos, y que el país contaba con armas legales, morales, políticas y sociales para detener la “metástasis” y erradicarla para siempre del cuerpo social.

Por último, pero no menos importante, la reforma constitucional de 1994 incorporó modificaciones en el sistema de control y lucha contra la corrupción a partir de la creación de distintos organismos: el Ministerio

---

denunciado por el embajador norteamericano en Buenos Aires y que consistió en sobornos exigidos por un cuñado del Presidente de la Nación, Carlos Menem, para facilitar la importación de maquinaria industrial.

---

2 Este discurso fue realizado pocos días después de que estallara un escándalo por corrupción,

Público, independiente de los tres poderes del Estado y con autonomía funcional y autarquía financiera; el Consejo de la Magistratura, como Jurado de Enjuiciamiento de los Magistrados y para la selección y remoción de los magistrados inferiores del Poder Judicial de la Nación; la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo, ambos órganos de control, con autonomía funcional y en el ámbito del Congreso (Gorrochategui, 2001).

En definitiva, tanto discursivamente como en los hechos el menemismo incorporó en su agenda de gobierno la lucha contra la corrupción, si bien, visto en perspectiva, resulta paradójico que así haya sucedido, en virtud de la cantidad de denuncias y hechos ilícitos en los que estuvieron involucrados muchos de sus funcionarios y hasta el propio ex Presidente. Tal paradoja evidencia en alguna medida un doble discurso: “El planteo que hace el menemismo acerca de que son ellos mismos los que van a luchar contra la corrupción (‘porque son los que más han hablado’) suena como el canto del tero, que canta lejos de donde ha puesto el huevo. Y canta el tero, como canta fuerte para atraer la atención. Esta maniobra de hablar sobre lo prohibido es un intento por aparecer combatiendo aquello que, en realidad, se está protegiendo” (Barcia e Ivancich, 1991). En el mismo sentido, Pereyra (2013) señala que muchas de las medidas para combatir la corrupción anunciadas por el gobierno de Menem nunca llegaron a implementarse. Sin negar esta visión, la prédica anti-corrupción del menemismo, tal como se intentará probar más adelante, obedeció en lo fundamental a una acción tendiente a deslegitimar al Estado y generar consenso social en torno a la necesidad de emprender el programa neoliberal.

La creciente importancia que asume en esta época el tema de la corrupción en la Ar-

gentina se ve reforzada a partir de su instalación en el ámbito internacional, en donde las acciones impulsadas se dirigen con especial énfasis a los países subdesarrollados y a las democracias en proceso de “transición”<sup>3</sup>. Al respecto, en 1993 nace Transparencia Internacional (TI) y en 1997 es aprobada en Caracas, Venezuela, la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, primer instrumento jurídico internacional en este campo que reconoce la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de promover y facilitar la cooperación entre los Estados para combatirla. En la misma línea, el Banco Mundial en 1997 señala como prioridad la lucha contra la corrupción, declarándolo como el verdadero cáncer de las democracias en los países subdesarrollados (World Bank, 1997).

Cabe agregar que, en la misma época, el tema se consolida como una de las principales preocupaciones ciudadanas en el país. Dos estudios realizados en 1992 por diferentes consultoras, uno por Mora y Araujo y el otro por Gallup, señalan que a partir de ese año la corrupción pasa a formar parte de los problemas relevantes señalados por los argentinos<sup>4</sup>. Asimismo, en 1989 nace Poder Ciudadano, una ONG que si bien en su origen tiene una agenda más centrada en la promoción de la participación ciudadana, ya en los primeros años de la década del noventa reorientó sus actividades hacia temas de corrupción (Pereyra, 2007).

---

3 Cabe señalar que la lucha contra la corrupción se ha instalado como tema destacado en la agenda pública internacional también desde los años ‘90 (Ver al respecto PNUD, 2009).

4 El estudio de Mora y Araujo, por ejemplo, señalaba que el 16% de los encuestados optó por la corrupción como principal problema del país ubicándose en primer lugar, junto con la educación.

Finalmente, la corrupción ha logrado concitar un marcado interés en el ámbito académico. En el ámbito nacional, por ejemplo, se pueden citar, entre otros, *La carpa de Ali Baba. El Grupo de los Ocho contra la corrupción* (1991), de Hugo Barcia y Norberto Ivanchich; *Un país al Margen de la ley*, de Carlos Nino (1992); *La Corrupción*, de Mariano Grondona (1993). Es el período, además, en el que proliferan los estudios provenientes de la ciencia política y más aún por parte de la economía, en los que la lucha contra la corrupción aparece como un factor clave para el éxito económico. En ello influye el decisivo trabajo del Banco Mundial en 1992 sobre “el buen gobierno” y su influencia en el desarrollo económico (World Bank, 1992). De ahí que se creen índices de todo tipo para medir la correlación sobre estos dos fenómenos. Dentro de este tipo de abordaje sobre la corrupción, denominado “económico”, sobresale la figura de Susan Rose-Ackerman, quien desde los años setenta ha trabajado sobre las consecuencias económicas de la corrupción, haciendo hincapié no solamente en la magnitud del soborno sino también en sus efectos distorsivos sobre el funcionamiento de los mercados.

En síntesis, el tema de la corrupción se instala con fuerza en nuestro país en un momento específico, entre fines de la década del ochenta y principios de los noventa. Desde ese entonces, además, se ha convertido en un tema prácticamente invariante en la agenda pública.

## **I.2. Corrupción pública y privada: un tratamiento desigual**

Aunque la manifestación de este interés por la corrupción se da en niveles y ámbitos diferentes, en ellos se pueden observar una concepción predominante. Al respecto, en general, el sector público es el protagonista estelar de la corrupción. Mucho menos difu-

sión y atención merece, en todos los niveles analizados, su contraparte, el sector privado.

En el ámbito académico, especialmente en la economía y en menor medida en la ciencia política, se refleja con claridad dicho sesgo. Ackerman, por ejemplo, es una fiel representante de aquellas posturas en las que hacen hincapié fundamentalmente en el sector público: “Las invitaciones más usuales a la corrupción aparecen cuando el Estado es un comprador de bienes y servicios, o un proveedor de beneficios limitados. También son comunes los pagos para evitar los costos de la regulación estatal, para reducir las cargas impositivas o aduanales y para agilizar los servicios” (Ackerman, 1996: 67). En la misma línea, desde la ciencia política, Joseph Nye ha logrado concitar un amplio apoyo a su definición de corrupción<sup>5</sup>, entendida como la desviación de los deberes formales de un funcionario público para beneficio privado (1967: 419). Finalmente, dentro de esta lista breve—por razones expositivas—pero simbólica, Gianfranco Pasquino define la corrupción como “el comportamiento ilegal de aquel que ocupa una función en la estructura estatal”, y señala tres tipos de corrupción: el cohecho, el nepotismo y el peculado por distracción (Pasquino, 2000: 377).

De igual modo ha enfocado la cuestión TI, probablemente la organización de la sociedad civil más importante a escala global en la lucha contra la corrupción. Hasta no hace mucho, sostenía que este concepto “hace referencia al abuso de poder que se les ha confiado por parte de líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza” (Transparency International, 2004).

---

5 Gardiner (1993: 111), por ejemplo, afirma: “The definition of corruption most often used by social scientists has been provided by Harvard political scientist Joseph S. Nye”.

Esta centralidad en lo público en desmedro de los ilícitos privados va a ser modificada por TI recién en 2005, a partir del caso Enron<sup>6</sup>.

Al margen de lo que ocurre en el plano estricto de las definiciones, lo cierto es que en líneas generales se puede observar que el sector privado, a pesar de ser la mayor parte de las veces la contraparte fundamental de un acto de corrupción pública, suele quedar relegado. Tal como advierten Hodgson y Jiang (2007), dentro de la literatura sobre corrupción se encuentran dos opciones: se la define en términos que la restrinjan explícitamente al sector público; o bien, se admite una definición más amplia, pero la investigación tiende a sesgarse hacia la corrupción en la esfera pública.

Así como en los actos de corrupción pública la mirada recae principalmente sobre el Estado y no sobre el sector privado, del mismo modo, la corrupción pública suele gozar de mayor relevancia que la corrupción entre privados. Este sesgo suele justificarse por la naturaleza distinta que implica una y otra esfera. Se deriva de ello un supuesto contraste entre el dinero de “todos” (lo público) y los ilícitos privados (que no tendrían efecto sobre el patrimonio público) Al respecto, Gianfranco Pasquino (2000:377) sostiene que “la corrupción es vista en términos de legalidad e ilegalidad y no de moralidad e inmoralidad y debe tomar en cuenta la diferencia que se establece entre prácticas sociales y normas legales y la diferencia de evaluación de los comportamientos en el sector privado y en el

sector público”. Esta definición, según creemos, puede ser útil y valedera para analizar y juzgar algunos casos específicos de corrupción, como el nepotismo. Dice Pasquino: “(...) el director de una empresa privada que llame a su hijo para un puesto de responsabilidad no comete un acto de nepotismo, aunque este hijo no posea los requisitos necesarios, acto de nepotismo que es cometido en cambio por el director de una empresa pública” (Pasquino, 2000:377-378). Sin embargo, cabe preguntarse por la forma en que deben conceptualizarse otro tipo de prácticas ilícitas ocurridas en el sector privado. Gaggero, Kupelian y Zelada (2010) por ejemplo, describen para el caso argentino distintos ilícitos entre privados que suelen quedar relegados en la agenda pública: subfacturación y sobrefacturación de exportaciones e importaciones; el mercado único y libre de cambios y el mercado de valores (“contado con liqui”); operaciones con plazas “*off shore*”. Estos casos, difícilmente puedan considerarse meras prácticas inmorales. Son ilegales, y además, tienen repercusión directa e inmediata en el erario público. Así, se pone en duda entonces la estrecha delimitación de los espacios público y privado que con frecuencia se toman en cuenta en el momento de ponderar los distintos tipos de corrupción.

Otra potencial razón que podría explicar el privilegio por la corrupción pública sería la magnitud de los hechos. Desde este punto de vista, se podría argüir que si la corrupción pública es la gran protagonista, en desmedro de la corrupción privada, ello se debe exclusivamente a la magnitud e impacto socioeconómico que involucra a una y otra. El caso Enron, por sí solo, debería bastar para desechar tal argumento. Además, aunque siempre resulta difícil precisar el impacto socioeconómico de la corrupción, pues al ser una actividad ilegal permanece generalmente

---

6 Empresa estadounidense, originaria de Texas, célebre por el fraude realizado internamente al maquillar sus pérdidas en los registros de contabilidad. El escándalo estalló a principios de 2001 y fruto de la caída en sus acciones, la empresa entró en bancarrota ese mismo año.

en un cono de sombras, algunos estudios han resultado ilustrativos sobre la importancia de la corrupción privada. Al respecto, Gaggero, Kupelian y Zelada (2010) analizaron la magnitud, tendencia y procedencia de los flujos de capital ilícito vinculado con la corrupción económica. Una de sus conclusiones contradice la idea socialmente aceptada, según la cual dichos flujos se originarían principalmente por corrupción gubernamental. Por el contrario, las maniobras comerciales ilícitas, muchas de ellas pasibles de ser consideradas como actos de corrupción, y ejecutadas por grandes bancos, transnacionales y los llamados “ricos globales”, son la principal fuente de flujo de capitales ilícitos. En efecto, según el estudio realizado por Global Financial Integrity (2008), del cual Gaggero, Kupelian y Zelada obtuvieron los datos para su trabajo, esos actores económicos explican alrededor del 63% del total de flujos ilícitos globales. El restante 37% se origina en actividades estrictamente criminales de todo tipo, con sólo 3 puntos explicados por la corrupción gubernamental a escala global.

En la próxima sección profundizaremos en esta cuestión, pues en verdad la ideología neoliberal, impulsora de este enfoque hegemónico sobre la corrupción centrado en el sector público, argumenta a favor de esta tajante distinción según la cual el sector privado aparece como incuestionable frente al siempre menospreciado sector público.

## II. La corrupción, según el neoliberalismo

“De acá se deriva la doctrina de acuerdo con la cual el Estado que gobierna mejor es el que gobierna menos, conocida hoy como la doctrina del ‘Estado mínimo’, que forma el núcleo fuerte y resistente, y por ello siempre actual, del pensamiento liberal desde finales del siglo VXIII hasta nuestros días.”

(Norberto Bobbio, 2009: 247)

### II.1. El rechazo hacia el Estado

El énfasis actual en la corrupción pública, en desmedro de la acaecida en el sector privado, obedece, según la perspectiva que se defiende en este trabajo, a razones esencialmente ideológicas. Concretamente, el neoliberalismo impulsa tal concepción por un conjunto de razones que confluyen en un único y último objetivo que es luchar contra cualquier tipo de intervención estatal y deslegitimar la actividad política. En efecto, es el afán por desacreditar al Estado y no una innata inclinación por la transparencia en donde reside la fuerza motriz del neoliberalismo en su incesante apuesta por ubicar a la corrupción pública en un primer plano. Esto no implica, naturalmente, que todos quienes definen a la corrupción de esta forma profesen el credo neoliberal. Significa, en cambio, que el neoliberalismo ha logrado que su particular visión sobre la corrupción se convierta en hegemónica, es decir, aceptada e incorporada en el sentido común general. Así, la dirigencia política, los medios de comunicación, el ambiente científico y, en general, la propia ciudadanía, han incorporado como propia esta concepción de la corrupción.

Son conocidos los argumentos económicos neoliberales contra la intervención del Estado en la economía. Este enfoque supone que los mercados se auto-regulan, es decir, se encuentran en equilibrio, fruto del libre juego de la oferta y la demanda. Aún en los casos en que pueda existir alguna falla, ésta se entiende como transitoria: la propia dinámica del mercado, con el tiempo, se encargará de corregirla. Desde este punto de vista, la intervención del Estado no solo se concibe como innecesaria, sino como disfuncional, pues su actuación lo único que puede lograr es profundizar eventuales fallas que el mercado hubiese solucionado por su propia cuenta. En definitiva, en

lo que respecta al funcionamiento económico, desde el punto de vista neoliberal nada justifica la intervención estatal.

Frente a esta tesis, se podría reclamar la presencia del Estado ya no con un fin económico sino social, como por ejemplo, el de reparar o morigerar ciertos tipos de desigualdad. Se abriría entonces una ventana para la intervención estatal orientada básicamente a establecer ciertos pisos mínimos de igualdad social que el mercado por sí solo no está en condiciones de asegurar. Sin embargo, en este punto también el neoliberalismo ofrece resistencia.

La aversión hacia este tipo de intervenciones estatales encuentra antecedentes en la tradición liberal. En la ya clásica oposición dentro de la filosofía política entre la libertad y la igualdad, el liberalismo se caracteriza por tomar partido por la primera, fundamentalmente por la desconfianza que le genera la institución estatal como herramienta capaz de conjugar ambos valores. Al respecto, dice Sartori (2010:52): “Iguales condiciones materiales (...) requieren un Estado ‘fuerte’, lo bastante fuerte como para imponer expropiaciones y tan fuerte como para decidir a favor de quién, con respecto a qué y en qué medida. Si es así, el Estado que tiende a la igualdad se transforma en el Estado coercitivo que debe hacer pedazos y barrer —si quiere tener éxito— la ‘libertad de resistencia’ de los ciudadanos”. El núcleo del problema es que los iguales tratamientos (leyes iguales) no producen resultados iguales (igualdades en resultados): de lo que se deriva que para convertirse en iguales se necesitan tratamientos desiguales (leyes sectoriales y discriminaciones compensatorias) (...) pero leyes sectoriales, tratamientos privilegiados, ‘discriminaciones, no sólo azuzan y multiplican la conflictividad social (los no preferidos se rebelan y reivindican a su vez privilegios), no sólo facilitan la arbitrariedad, sino que lesionan la protección proporcionada

por leyes iguales, y en principio, por el principio ‘lo mismo para todos’. Bien entendido, entre libertad e igualdad se dan muchas posibles soluciones de equilibrio, muchas posibles compensaciones; pero sigue existiendo, sin embargo, un punto de ruptura más allá del cual (por citar a Tocqueville) nos espera únicamente ‘la igualdad en la servidumbre’. En resumen, el liberalismo cuestiona la intervención estatal en materia de igualdad pues ello atenta contra la libertad y en particular porque socava el igual tratamiento ante la ley, genera mecanismos discriminatorios y produce arbitrariedades.

Por su parte, la teoría de la elección pública, surgida en los años ochenta del siglo pasado, ha marcado un progreso, con respecto al liberalismo, en su crítica hacia el Estado, pues sus fundamentos para cuestionar cualquier tipo de intervención se basan ya no solamente en una defensa irrestricta y absoluta de la libertad, sino en una original concepción sobre la naturaleza misma del Estado<sup>7</sup>. En esta perspectiva, que pregonaba el individualismo metodológico, el Estado es entendido como un mero agregado de funcionarios que, guiados por una racionalidad instrumental, buscan con sus intervenciones rentas para beneficio personal (*rent-seeking*), generando con ello incentivos para que los agentes privados inviertan en actividades improductivas (lobby y corrupción). El comportamiento de quienes ocupan un cargo público es racional y estratégico pues a través de la generación de rentas pueden obtener apoyo de sus bases políticas. Del mismo modo es calificado el comportamiento del sector privado, beneficiado económicamente no por la propia acción del mercado sino por disponer de una renta determinada (subsidios, licitaciones, contratos, créditos, etc.). La esencia del Estado,

---

7 Esta corriente está representada, entre otros, por los economistas James Buchanan (1980), Gordon Tullock (1967) y Anne Krueger (1974).

entonces, es la relación de intercambio entre la burocracia y aquellos que les apoyan. De esta forma, “la competencia por formar parte del servicio del gobierno es, en parte, una competencia por obtener las rentas que se derivan del ejercicio de los cargos” (Krueger 1974: 293). Asimismo, la relación simbiótica que implica la creación de rentas es retroalimentada en forma permanente: los beneficiarios del sector privado se vuelven cada vez más dependientes de las rentas estatales y buscan aumentarlas, lo cual fortalece, a su vez, el poder político de aquellos que son responsables estatales de crear dichas rentas.

Las implicancias económicas y políticas de esta teoría están mutuamente imbricadas: “A medida que los Estados aumenten su tamaño, el número de sus funciones y la cantidad de recursos que controlan, la proporción de la actividad económica que se incorpore a los refugios rentistas (improductivos) crecerá de manera correspondiente y, con ello, declinarán la eficiencia y el dinamismo económicos. Inversamente, en la medida en que puedan disminuirse el poder económico y las prerrogativas del Estado, las perspectivas para el crecimiento, la eficiencia y el bienestar crecerán. Por tanto, el campo de acción del Estado debe reducirse al mínimo y cuando sea posible el control burocrático debe reemplazarse por los mecanismos del mercado”. Así, la teoría del *rent-seeking* postula la idea del Estado mínimo y marca los albores del neoliberalismo, cuya fórmula básica es: menos Estado y más mercado conlleva menor cantidad de actividades improductivas y menos corrupción, y por ende, más eficiencia económica y desarrollo económico<sup>8</sup>.

En definitiva, la teoría del *rent seeking* que sirve al neoliberalismo en su ofensiva anti-estatal tiene como uno de sus argumentos centrales la corrupción pública. En efecto, la búsqueda de rentas que, según esta concepción, es la esencia del Estado, es sinónimo de corrupción, esto es, el usufructo de un cargo público para beneficio personal. Así, queda en evidencia que, de acuerdo con la teoría de la elección pública, la naturaleza del Estado es en sí misma corrupta. Existe entonces una identidad plena entre Estado y corrupción.

La teoría de la elección pública invita a pensar, naturalmente, que la solución del problema de la corrupción consiste en eliminar al Estado, o, en una variante menos extrema y realista, reducir al mínimo indispensable su tamaño y acción. Existe sin embargo suficiente evidencia empírica que niega dicho vínculo. Al respecto, en Rusia se han realizado estudios que muestran que la corrupción aumentó significativamente tras el proceso de privatizaciones que vivió ese país a principios de los años noventa, tras la caída del comunismo (Levin y Satarov, 2000). La experiencia argentina, por la misma época y que será analizada más adelante, ofrece evidencias en el mismo sentido. En síntesis, no guarda correspondencia empírica la tesis según la cual a menor tamaño del Estado menor corrupción.

Además de promover la reducción del Estado, el neoliberalismo, en su combate contra la corrupción, aspira a un modelo tecnocrático de administración pública, centrado en el conocimiento experto y técnico de hacedores de políticas públicas que, idealmente, no deben

---

8 No resulta casual, en tal sentido, que la literatura del “*rent seeking*” haya hecho hincapié en las restricciones al comercio internacional: licencias de importación, controles administrativos a las importaciones, aranceles elevados, etc.,

---

como el primer ejemplo de fuentes de renta inducidas por el gobierno (Krueger, 1974).

estar contaminados de “intereses políticos”<sup>9</sup>. Esta visión fue ampliamente propagada tanto en los inicios del menemismo como a fines de los años noventa, asociando la ineficiencia estatal con la “excesiva” politización de la burocracia. El punto crítico de tal concepción es que desconoce –interesadamente– que toda política pública, desde su gestación, hasta su implementación y posterior evaluación, conlleva implícitamente un componente eminentemente político (Echebarría y Mendoza, 1999).

Por otra parte, aunque luego se desplegarán con cierto detalle una serie de críticas hacia esta concepción neoliberal del Estado mínimo, interesa señalar aquí un cuestionamiento eminentemente teórico. Siguiendo a Peter Evans (2007) resulta posible utilizar los propios fundamentos teóricos de los neoutilitaristas para cuestionar la idea misma del Estado mínimo: ¿qué es lo que impide que ese Estado, aunque reducido a su mínima expresión, se dedique al rent seeking?

Al margen de estas consideraciones, cabe hacer notar otra implicancia importante que se deriva de la teoría de la elección pública. En sus fundamentos, en efecto, se encuentra la explicación no solo de las causas de la preeminencia de la corrupción pública sino también de la falta de interés por lo que ocurre en el sector privado. Esta corriente de pensamiento asocia la corrupción con la propia naturaleza humana, puesto que los funcionarios públicos buscadores de rentas se encuentran regidos por la misma ra-

cionalidad instrumental que guía a todos los individuos (agentes, en la nomenclatura neoliberal). La diferencia es que ellos ocupan un cargo público y desde esa posición buscan beneficios de índole personal (lo que se entiende, huelga decirlo, en sentido estricto como corrupción). Desde este punto de vista, la corrupción que ocurre en el sector privado goza de cierta complacencia o directamente no es tratada como tal, pues aparece como la persecución lógica y natural del mero interés privado<sup>10</sup>.

Otra consecuencia de relevancia se desprende de esta concepción que vincula la corrupción con la naturaleza humana, y es que el fenómeno así estudiado queda descontextualizado y al mismo tiempo, al centrarse en el comportamiento individual, se moraliza. Queda configurada, de tal forma, una concepción sobre la corrupción de tipo normativa, universal y abstracta, esto es independiente de las circunstancias en las que tiene lugar y las funciones que desempeña en cada momento histórico: “Hay una clara prevalencia de un enfoque normativo y universal, que no permite variaciones y analiza la corrupción en la terminología del *rational choice* como “disfunción” de funcionarios públicos que responden a una determinada estructura de incentivos. Esta percepción se ha vuelto universal e incuestionable” (Huber, 2007:3).

## II.2. Hacia una visión alternativa de la corrupción

Esta concepción hegemónica sobre la corrupción impide comprender las causas de su emergencia, su naturaleza, sus diversos modos de manifestación, sus consecuencias, y fundamen-

---

9 En un sentido más amplio, durante los años noventa en la Argentina, así como en otros países de la región, se impuso el modelo burocrático de la Nueva Gestión Pública (*NPM*, por sus siglas en inglés), que tiene como uno de sus preceptos fundamentales una tajante división entre técnica y política, con claras preferencias hacia la primera.

---

10 Un ejemplo ilustrativo de la distinta vara con que se trata uno y otro tipo de corrupción es que hasta no hace mucho, en Alemania se permitía que los sobornos empresariales en el extranjero fueran gastos deducibles.

talmente, las distintas recetas para combatirla. Un abordaje integral de este fenómeno requiere, inexorablemente, desentrañar las circunstancias de su emergencia y su funcionalidad para cada momento histórico, lo que significa al mismo tiempo abandonar la visión meramente moralista centrada en la naturaleza humana<sup>11</sup>.

Para la formulación de una propuesta de este tipo, alternativa a la hegemónica, existe un antecedente relevante: en los años sesenta del siglo pasado, un grupo de investigadores conocidos como los “revisionistas” por su oposición a la visión moralista hegemónica, postuló la idea según la cual la corrupción, en determinadas circunstancias históricas, puede cumplir una función social positiva, como por ejemplo, al corregir fallas de mercado o sortear las dificultades que se derivan de burocracias ineficientes. Así, por ejemplo, Samuel Huntington, en 1968, escribía que la corrupción era un fenómeno característico, o más bien inevitable, de los procesos de modernización y que en algunos casos, podía contribuir al desarrollo económico, al permitir superar muchas reglamentaciones burocráticas ineficientes<sup>12</sup>.

Más cercano en el tiempo, Gutiérrez Chávez (2006) ha realizado una valiosa contribución al analizar la corrupción en Italia

desde una perspectiva histórica, poniendo en evidencia su funcionalidad social. Son varias las conclusiones significativas que aporta su estudio. En primer lugar, la corrupción en Italia se instala en forma estructural en los años de la posguerra y fue estimulada y soportada no solo por la Democracia Cristiana (columna vertebral de todos los gobiernos entre 1946 y 1994) y sus aliados, sino también por todo el Occidente democrático. El objetivo en común que subyació en este consenso era frenar el avance electoral del Partido Comunista Italiano (PCI). En segundo lugar, y vinculado con el punto anterior, el vasto proceso de lucha contra la corrupción denominado “*mano pulite*” (pool de manos limpias) que se desata a principios de los años noventa a partir del caso Tangentópolis<sup>13</sup>, nace tras la caída del Muro de Berlín y la desaparición del PCI, convertido en el Partido Democrático de la Izquierda. Es decir, Gutiérrez Chávez señala que la disposición a luchar contra la corrupción en Italia emerge una vez que el comunismo había dejado de ser un peligro acechante para la estabilidad política de ese país. La tercera conclusión relevante es que esta avanzada anti-corrupción fue, vista en perspectiva histórica, un prolegómeno finalmente capitalizado por el gobierno neoliberal del empresario Silvio Berlusconi, cuyo discurso, especialmente en los inicios de su carrera política, estuvo centrado en la corrupción pública y en la necesidad de reducir al mínimo indispensable el tamaño del Estado. Así, se pone en evidencia que el vínculo entre neoliberalismo y corrupción no es tan solo una particularidad

---

11 “La complejidad de la corrupción, las dificultades de encontrar siquiera una definición del término que aplique satisfactoriamente a entornos políticos y culturales divergentes, ha cedido a la divulgación universal y homogeneizante de las normas de la racionalidad occidental, en detrimento de un análisis crítico de los orígenes, las dinámicas y los impactos de la corrupción en contextos desiguales (Brown y Cloke, citado en Huber, 2007:3).

12 Otros autores que formaron parte de este revisionismo fueron Nathaniel Leff (1997 [1964]) y Colin Leys (1965).

---

13 Se refiere a una expresión acuñada por un periodista de un diario italiano (La Repubblica). Tangentópolis es la unión del término tangente (coima sería el equivalente aquí en la Argentina) y *polis* (del griego, Ciudad-Estado). Es decir, ciudad de la coima.

argentina. Una última conclusión relevante del estudio de Gutiérrez Chávez reside en que el ascenso político de Berlusconi estuvo motorizado por su condición de “outsider” del sistema político, y por un discurso anti-política y tecnocrático que era el corolario lógico de su prédica contra la corrupción pública. Lo paradójico del caso es que el origen de su fortuna como empresario, sobre la que luego se asentará su carrera política, se debió en buena medida a los beneficios y prebendas estatales obtenidos.

En definitiva, aunque debe evitarse la tentación de incurrir en un relativismo histórico extremo con el cual sea posible avalar o tolerar, por el imperio de las circunstancias, un acto de corrupción, desde la perspectiva que se defiende en este trabajo resulta necesario adoptar un enfoque en el que se contextualice debidamente esta problemática, a fin de poder indagar en la función o utilidad social que cumple en cada momento histórico. En lo que aquí interesa, asumir una perspectiva de esta naturaleza permitirá comprender por qué en un momento determinado toma protagonismo el tema de la corrupción en la agenda pública en nuestro país: quiénes son los sectores que la impulsan, qué concepción de la corrupción manejan y qué consecuencias trae ello aparejado. Este tipo de análisis, huelga decirlo, resulta imposible de llevar adelante si se adopta la visión hegemónica sobre la corrupción, puramente “moralista”, sesgada hacia la racionalidad y el comportamiento individuales y exclusivamente centrada en la corrupción del sector público.

La utilización de la corrupción como arma política y discursiva del neoliberalismo contra toda forma de intervencionismo estatal adopta distintas formas según el tiempo histórico que se presente. En las próximas dos secciones, se analizarán dos períodos concretos de la experiencia argentina reciente. Uno de ellos tiene que ver con los inicios del gobierno de Carlos

Menem, en el que se puede percibir la utilidad que cumplió la corrupción como factor para justificar la aplicación de un programa de reformas neoliberal. Para ello, se analizará la política de desregulación. El segundo ejemplo ocurre a fines de la década del noventa, también en la Argentina, en momentos en que el régimen de convertibilidad ya mostraba signos de agotamiento. En esas circunstancias, la corrupción fue visibilizada como la “contradicción principal”, por encima de otras problemáticas como el desempleo, los altos niveles de exclusión y concentración del ingreso. Esta posición, cabe aclarar, fue adoptada incluso por sectores progresistas cuestionadores del modelo neoliberal.

### III. La funcionalidad de la corrupción en la historia argentina reciente

#### II.1. La desregulación de los mercados: una herramienta anti-corrupción

“Reformar el Estado, desregular la economía, privatizar las empresas corrompidas y derrotar la cultura de la inflación; así como pacificar los espíritus luego de años de enfrentamientos y conquistar la más absoluta libertad de prensa y opinión e integrar a Argentina con el mundo moderno y desarrollado, fueron las herramientas indispensables para enfrentar y desarmar la corrupción estructural que heredamos”  
(Menem, 1996).

Tal como ilustra el epígrafe, la corrupción fue uno de los principales argumentos utilizados para impulsar y justificar el programa de reformas neoliberales en la Argentina, aplicado en los años noventa, y cuyos ejes centrales fueron las privatizaciones, la apertura y la desregulación económica. Conceptualmente, cabe recordar, dicho programa estuvo inspirado en lo que se denominó el Consenso de Washington e implicó consagrar un ma-

yor protagonismo al mercado, en desmedro del Estado, como procurador de las necesidades sociales. A continuación, se analizarán las razones esgrimidas para justificar la política de desregulación adoptada a principios de los años noventa por el gobierno de Carlos Menem y se verá que la corrupción ha jugado en ello un papel sumamente importante.

Es posible identificar, dentro de la concepción neoliberal, dos tipos de argumentos que se utilizaron para defender la necesidad de desmontar el profuso marco regulatorio que pesaba sobre la economía argentina hacia fines de los años ochenta. El primero de ellos, de orden estrictamente económico, consistió en vincular la desregulación con una mejora en la eficiencia productiva y en la competitividad de la economía argentina. Sguiglia y Delgado lo formulaban en estos términos: “La relación entre desregulación económica y competitividad está dada por la productividad de los factores productivos. El argumento es directo: las medidas de desregulación tienden a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos y esto a su vez induce un aumento en la productividad del trabajo y/o del capital y, por extensión, de la competitividad global” (Sguiglia y Delgado, 1993: 12).

El segundo argumento, al que se podría calificar como “político”, se basó en suponer que la desregulación implicaba neutralidad y transparencia en el funcionamiento de los mercados. En esencia, se sostenía que, a diferencia de las intervenciones arbitrarias y selectivas del Estado, las impersonales señales del mercado no conferirían privilegios ni beneficios particulares a ningún sector o actor determinado. Por ello, Sguiglia y Delgado (1993) afirman que una de las características básicas del proceso desregulatorio es su uniformidad, en el sentido de no elegir ganadores y perdedores ex ante como en los escenarios regulados. En la misma línea,

Domeniconi señala que el objetivo de la desregulación tuvo como finalidad estructural “(...) la eliminación de distorsiones y sobrecostos en la economía global (...) e introducir transparencia y flexibilidad en los mercados” (Domeniconi, 1992:49). Finalmente, este mismo argumento fue parte del recetario contenido en el Consenso de Washington, del cual nuestro país fue su alumno modelo por aquél entonces<sup>14</sup>.

Ambos argumentos, el económico y el político, estaban íntimamente entrelazados. En efecto, según la óptica neoliberal, en un escenario desregulado con pleno imperio de las leyes de oferta y demanda, los actores económicos podrían entablar una lucha competitiva vía aumentos de productividad y eficiencia, lo cual redundaría en una mejora de la competitividad de la economía en su conjunto. En esta lógica maniquea, que se resumía en la convencional

---

14 “Most of the larger Latin American countries are among the world’s most regulated market economies, at least on paper. Among the most important economic regulatory mechanisms are controls on the establishment of firms and on new investments, restrictions on inflows of foreign investment and outflows of profit remittance, price controls, import barriers, discriminatory credit allocation, high corporate income tax rates combined with discretionary tax-reduction mechanisms, as well as limits on firing of employees.... In a number of Latin American countries, the web of regulation is administered by underpaid administrators. The potential for corruption is therefore great. Productive activity may be regulated by legislation, by government decrees, and case-by-case decision making. This latter practice is widespread and pernicious in Latin America as it creates considerable uncertainty and provides opportunities for corruption. It also discriminates against small and medium-sized businesses which, although important creators of employment, seldom have access to the higher reaches of the bureaucracy” (Williamson, 1990).

fórmula de menos Estado y más mercado, las intervenciones estatales eran visualizadas como selectivas y arbitrarias (por ende, nocivas) mientras que, por el contrario, el mercado aseguraba neutralidad y objetividad, en el sentido de no determinar resultados (ganadores o perdedores) a priori. En este entorno macroeconómico, supuestamente homogéneo, las impersonales señales del mercado determinarían la eficiencia relativa de los distintos capitales y su capacidad de supervivencia ante las nuevas reglas de juego.

Fue en base a estos argumentos, entonces, que la administración Menem avanzó rápidamente en su política de desregulación. Aunque hubo disposiciones legales específicas para distintos sectores, el decreto insignia fue la sanción del decreto N° 2284/91, que tuvo como objetivo general la eliminación de las regulaciones que pesaban en los distintos mercados y en el que se encuentran repetidas alusiones a la necesidad de transparentar el funcionamiento de la economía argentina.

Aunque no es el objetivo de este trabajo, una somera evaluación permite comprobar que la política de desregulación lejos estuvo de cumplir con los propósitos declarados formalmente por los reformadores, que no eran otros que la instauración de mecanismos objetivos y transparentes de mercado, en reemplazo de la discrecionalidad estatal característica de los escenarios regulados. En efecto, el saldo que dejó esta política se caracterizó por la heterogeneidad y la desigualdad de trato en cada uno de los mercados, con un conjunto claro de ganadores y de perdedores. El ejemplo más significativo al respecto, aunque no el único, es el de las empresas privatizadas, que gozaron de un marco regulatorio muy favorable, que aseguraba la obtención de altos niveles de rentabilidad, superiores al resto de los sectores económicos. Azpiazu y Schorr (2010) señalan otros casos, como la sanción del régimen especial que beneficia a la in-

dustria automotriz y la no remoción de espurios regímenes de promoción regional, entre otros. En definitiva, como señalan los autores, este escenario no se condice con la uniformidad y la inexistencia de ganadores ex ante, sino más bien con una reconfiguración del marco regulatorio.

Tampoco se observa “neutralidad ni objetividad” en la desregulación del mercado de trabajo. En esencia, tal política no sirvió sino para intensificar el nivel de explotación de la clase obrera en su conjunto. En un contexto con altos niveles de desocupación y subocupación, era difícil imaginar otro resultado en negociaciones donde el Estado dejaba librado a la fuerza relativa de cada parte para imponer condiciones (Beccaria y Galin, 2002).

El balance así expuesto de las políticas de desregulación devela, en forma elocuente, que la tan pregonada y mentada fórmula de menos Estado y más mercado ha sido en buena medida tan solo una mera abstracción que contribuyó a la invisibilidad de los beneficiarios de la reestructuración estatal de los años noventa. Por acción (con mercados re-regulados, por ejemplo) o por omisión (descentralizar la relación capital-trabajo, asimétrica por naturaleza pero intensificada por un contexto de alto desempleo e informalidad), se revela con un ejemplo concreto que el Estado siempre interviene<sup>15</sup>.

---

15 Por razones expositivas y de espacio, nos hemos referido con cierto detalle únicamente a la política de desregulación. Sin embargo, en los otros dos componentes centrales del modelo neoliberal, las privatizaciones y la apertura económica, se revelan similares mecanismos y efectos: la corrupción fue usada como justificativo para propiciar tales reformas, pero tras la retórica pro-mercado quedó eclipsado un intenso proceso de reestructuración capitalista en el que el Estado cumplió un rol destacado. Brevemente, cabe resaltar algunos de estos aspectos en el proceso de privatizaciones. Al respecto, la corrupción e ineficiencia de las empresas públicas

Asimismo, se ha evidenciado que en el programa neoliberal en general y en la política de desregulación en particular, la corrupción ha jugado un rol relevante a la hora de justificar la necesidad de “eliminar” o “restringir” al mínimo indispensable cierto tipo de intervenciones estatales. En tal sentido, las reformas pro-mercado no eran necesarias solamente como un mandato económico sino también como un imperativo ético.

### III.2. La corrupción hacia fines de la década menemista

Hacia fines de los años noventa, en momentos en que el régimen de convertibilidad mostraba evidentes signos de agotamiento, un discurso que concitó un buen número de adeptos en distintos sectores (mediático, político, ciudadano e incluso académico) estuvo centrado en señalar a la corrupción como la “contradicción principal” de la Argentina. Este flagelo había

---

fue un argumento sistemático en el discurso neoliberal pro-privatización. Muchas empresas, incluso, históricamente rentables, comenzaron a dar déficits a partir de que el Estado las intervino (*Ley de Reforma del Estado* mediante), y la crítica situación económica-financiera, promovida por una gestión corrupta, fue un argumento más que creó consenso social en torno a la necesidad de su privatización. Asimismo, es posible identificar también un patrón en la conformación de los consorcios, integrados básicamente por tres actores: bancos internacionales (que aportaban capital), empresas internacionales (que aportaban el *know how*) y grupos económicos locales (que aportaban capacidad de *lobby* para acceder a las privatizaciones). Esta participación, entonces, revela que los grupos locales, muy inferiores en cuanto a capacidad económica respecto de los otros dos integrantes, se convirtieron en un actor protagónico por razones políticas. En otras palabras, no fueron las señales impersonales y objetivas del mercado las que motivaron su entrada en el proceso privatizador (Véase Basualdo, 2006).

sido identificado como el defecto mayúsculo del menemismo, y acabar con él no era sino el primer y fundamental paso que se debía dar para encausar el rumbo del país.

Esta posición adquiere su máxima condensación en el programa electoral de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, ganadora de las elecciones presidenciales en 1999 con Fernando de la Rúa como candidato, cuyo eje básico era continuar con el modelo económico (dio garantías de mantener la convertibilidad antes de las elecciones y vaya si cumplió con esa parte de su plataforma) y al mismo tiempo erradicar la corrupción. Se observa asimismo una diferencia importante respecto de la agenda anticorrupción que se instala a fines de la década, en comparación con la forma en que se abordó el tema a principios de los años noventa. En efecto, especialmente en los inicios del menemismo el acento estuvo puesto en la reforma y achicamiento del Estado como forma de combatir la corrupción. Por el contrario, como indica Pereyra (2013), hacia el final de la década toma fuerza una estrategia basada en el desarrollo e implementación de políticas de transparencia: “Esta perspectiva analiza la corrupción desde un punto de vista tecnocrático-político, para el cual el problema central es la relación entre gobernantes —ya sea electos o no— y gobernados, por lo que cabe desarrollar una nueva ingeniería institucional que tienda a achicar la grieta entre la clase política y el funcionariado y el resto de la ciudadanía. Acá cobran relevancia las políticas de transparencia cuyos ejes están anclados en el acceso a la información y la rendición de cuentas” (Pereyra, 2013: 274).

Ahora bien, a pesar de este cambio de perspectiva, y el abandono de un discurso anti-estatista, el vínculo entre corrupción y neoliberalismo se ha mantenido aunque haya tomado una nueva forma. Por un lado, pues, en virtud de que esta concepción tecnocrática se encuentra en correspondencia, como se ha dicho anteriormente, con

los preceptos neoliberales, y ya había sido impulsada en los inicios del menemismo. Por otro lado, porque la corrupción gubernamental, y no la naturaleza misma de las reformas estructurales, de claro corte neoliberal, fue percibida como la problemática central de la Argentina a fines de los años noventa. El crecimiento patrimonial desmesurado de muchos funcionarios en el ejercicio de la función pública y la ostentación que hacían de ello, el remate de gran parte de los activos públicos, importantes investigaciones y denuncias periodísticas, en conjunto, abonaron el terreno para que germine tal concepción. Evidentemente, las sospechas sobre un sistema político viciado de corrupción tenían bases firmes. Sin embargo, el discurso que se impuso fue el de responsabilizar en forma exclusiva a la clase política.

Una lectura alternativa, que no carecía de evidencia empírica, hubiese sido la de vincular la corrupción directamente con el proceso de desestatización vivido desde principios de los años noventa. Esto significaba asociar el crecimiento de la corrupción con la instauración de un modelo neoliberal en el que los controles y regulaciones estatales se habían evaporado por los aires.

Sin embargo, aquí el discurso dominante estuvo centrado en responsabilizar en forma exclusiva a la “clase política”. En un interesante trabajo, Corral (2012) aborda el posicionamiento del “Grupo de los Ocho”<sup>16</sup> frente al tema de la corrupción. Dice el autor que existía en dicho grupo una tensión en la conceptualización de la corrupción. Por un lado, se la asociaba con un problema estructural que reenviaba al proce-

so de desestructuración de la matriz estatal y la penetración de la lógica económica neoliberal y, por otro lado, aparecía como una práctica que connotaba la inescrupulosidad y los abusos de los dirigentes frente a la sociedad, en esencia, la irracionalidad de la política: “A medida que el Frente Grande fue ganando legitimidad como fuerza de oposición y consiguió sucesivos apoyos electorales, esa tensión se resolvió abandonando la concepción más estructural sobre la corrupción y abonando la tesis de que era un problema de la propia política, de sus dirigentes inescrupulosos y de su afán por el poder y los negocios. En este sentido, el discurso de Álvarez, pero también de Ibarra y Fernández Meijide posteriormente, proyectaron una mirada negativa sobre la política, modelando una nueva promesa de alcances módicos que ya no requería esfuerzos transformadores: honestidad y transparencia, dos requisitos que no anticipaban tensiones con los poderes reales” (Corral, 2012:16).

Esta interesada lectura, omitía además, que la corrupción había sido un efectivo mecanismo para viabilizar muchas de las reformas de corte neoliberal que difícilmente hubiesen podido ser aprobadas por el Congreso argentino, dado su carácter claramente antipopular (la ley de reforma laboral impulsada en el año 2000 por el Poder Ejecutivo, que implicaba flexibilizar y precarizar las relaciones laborales, y el escándalo que desató su sanción al tomar estado público la existencia del pago de sobornos en el Senado, constituye un buen ejemplo de lo dicho).

Así encarado, el tema de la corrupción cumplió objetivamente la función de ser salvaguarda de las reformas neoliberales. En otras palabras, la debacle argentina (desocupación, desigualdad y exclusión social, endeudamiento y cesación de pagos, concentración de la riqueza) era causa de la corrupción del sistema político y no por la naturaleza misma

---

16 Fue una fracción de diputados que se desprendió del Partido Justicialista en diciembre de 1989 para formar un bloque legislativo independiente. Los integrantes fueron: Germán Abdala, Darío Alessandro, Juan Pablo Cafero, Luis Brunati, Franco Caviglia, José “Conde” Ramos, Moisés Fontela y Carlos “Chacho” Álvarez.

de las reformas estructurales. Al centrar todo en la responsabilidad de la dirigencia política, quedaban ocultos los beneficiarios de ese sistema corrupto, en definitiva, se ocultaba interesadamente la funcionalidad que había cumplido esa corrupción.

El corolario lógico de esta concepción fue la instalación de un discurso anti-política, en el que la ética pasó a ocupar el lugar de la política, signo evidente de que en primer plano figuraba la conducta de funcionarios y dirigentes políticos quedando totalmente relegada la discusión sobre proyectos económicos y sociales alternativos al neoliberalismo. Esta visión era reforzada además por la impronta tecnocrática que se estimulaba en la administración pública, con el presupuesto de que los hacedores de políticas públicas debían ser “técnicos” libres de cualquier sesgo político.

No casualmente, la instalación de esta mirada peyorativa sobre la política en la agenda pública, junto con otros factores de primordial importancia como los altos niveles de desempleo y de exclusión social y un largo estancamiento económico, culminó con el estallido social de diciembre de 2001, en el que se evidenció una profunda crisis de representación política.

### **Síntesis y reflexiones finales**

En este trabajo se ha puesto de relieve el vínculo teórico y empírico que existe entre el neoliberalismo y la definición actualmente hegemónica sobre corrupción. Ello ha permitido, ante todo, cuestionar la idea según la cual la lucha contra la corrupción es de carácter a-político y meramente moral. Por el contrario, la definición de lo que se entiende por corrupción y las causas de su emergencia, la preeminencia que se da a los ámbitos en que ésta se manifiesta (público o privado), y las recetas que se proponen para combatirla,

son en rigor cuestiones de naturaleza eminentemente política.

En tal sentido, el neoliberalismo utiliza la corrupción como un mecanismo para deslegitimar y cuestionar cualquier tipo de intervención estatal. Según esta concepción, no hay razones (económicas, sociales o políticas) que justifiquen la intervención de un Estado que, en esencia, posee una naturaleza corrupta. A partir de esta asociación entre corrupción y Estado, se comprende que la única vía a fin de eliminar o al menos morigerar este flagelo consiste en reducir al mínimo indispensable las capacidades y funciones estatales.

Frente a esta concepción hegemónica, moralista y ahistórica sobre la corrupción, surge la necesidad de adoptar una visión alternativa, capaz de situar históricamente este fenómeno, comprender las causas de su génesis y la funcionalidad que cumple en cada etapa. Únicamente mediante este recorrido analítico es posible formular estrategias adecuadas capaces de entablar una lucha eficaz contra la corrupción.

Con este marco conceptual, se ha analizado el rol que cumplió la corrupción en los años noventa en nuestro país. Una de las conclusiones importantes que deja como saldo nuestro estudio es que la corrupción ha servido primeramente como herramienta para justificar y legitimar socialmente el achicamiento y reforma del Estado argentino. Hacia finales de la década, por su parte, la corrupción del sistema político fue señalada como la gran responsable de la crisis terminal en la que había entrado el régimen de convertibilidad. Objetivamente, esta mirada, que gozó de un amplio consenso social, sirvió como salvaguarda del modelo económico. Además, omitió de manera significativa que la corrupción había sido un factor que permitió viabilizar gran parte de las reformas neoliberales implementadas durante los años noventa.

Otra conclusión importante es que el programa de desregulación económica lejos estuvo de cumplir con los objetivos pregonados por sus impulsores. No hubo mayor objetividad ni neutralidad, sino discrecionalidad y mercados re-regulados. En tal sentido, pudo advertirse que la idea de un Estado mínimo que no interviene es tan solo una abstracción que suele ocultar precisas intervenciones económicas y políticas a favor de determinadas empresas, grupos o sectores. Aunque nuestro ejemplo se basó en la política de desregulación, conclusiones similares se pueden extraer de lo acaecido con respecto a las privatizaciones y la apertura económica.

Este recorrido histórico permite entender también las causas del surgimiento de una visión anti-política que predominó en nuestra sociedad hacia fines de los años noventa. La profunda crisis de representación política que atravesó nuestro país en los últimos años del siglo veinte, y cuyo punto más álgido se dio en diciembre de 2001, fue el resultado de un complejo proceso en el cual han intervenido una diversidad de factores, pero sin dudas debe incluirse entre los más importantes la instalación en la agenda pública de la corrupción estatal y particularmente la de la dirigencia política. En definitiva, el corolario lógico de la concepción hegemónica sobre la corrupción, centrada en lo público y en una visión moralista, es el discurso anti-política.

Para concluir, este trabajo aspira a ser una contribución para poder forjar un nuevo marco analítico sobre la corrupción, capaz no solo de comprender sus causas y modos de manifestación sino también, fundamentalmente, de servir de base para elaborar estrategias adecuadas que eliminen o al menos morigeren este flagelo.

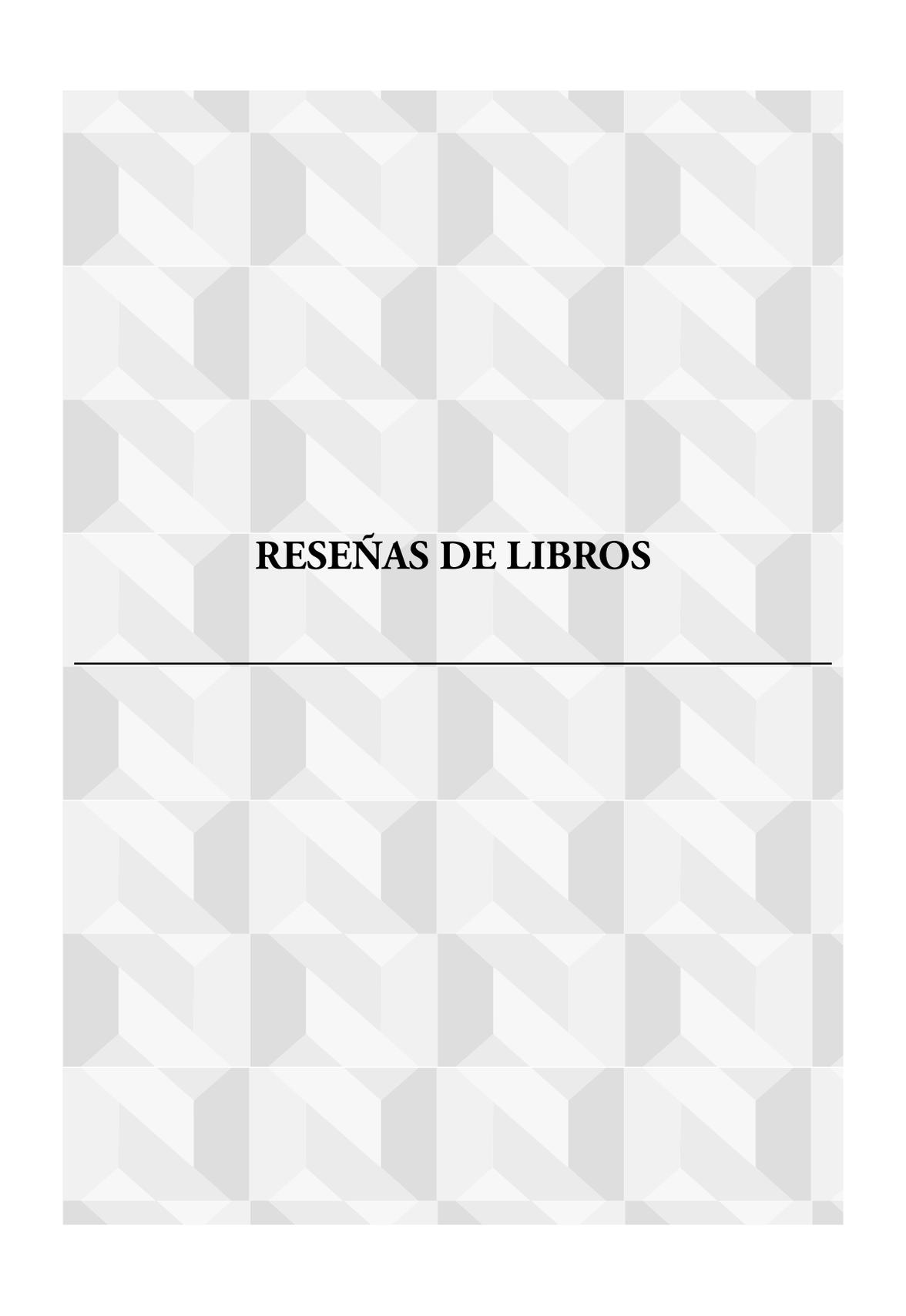
## Referencias bibliográficas

- Acosta, M. E. “La corrupción y la prensa escrita”. *Corrupción, una sociedad bajo sospecha*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” / La Ley, 1997. 1-15
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Balán, M. (2011). La denuncia como estrategia: escándalos de corrupción en Argentina y Chile. *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 51, N° 202-203, julio-diciembre, 163-187.
- Bobbio, N. (2009). *Teoría general de la política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Global Financial Integrity (2008). *Illicit Financial Flows from developing countries: 2002-2006*. (En línea) (Consulta: 10 de septiembre de 2013). Disponible en [www.gfi.org](http://www.gfi.org).
- Barcia, H. e Ivancich, N. (1991). *La carpa de Ali Baba. El grupo de los Ocho contra la corrupción*. Buenos Aires: Legasa.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI / FLACSO.
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Buenos Aires: CIEP-OSDE.
- Corral, D. (2012). *En torno a la política como “problema moral”. El clivaje corrupción anticorrupción como principio de diferenciación política en la centroizquierda de los años noventa*. Ponencia presentada en VII Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de General Sarmiento (24 y 25 de abril).
- Domeniconi, H. “La Reforma del Estado en Argentina”. *La Reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros*. Caracas: CLAD, 1992, 47-63.
- Echebarría, K. y Mendoza, X. “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”. *¿De burócratas a gerentes?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. 15-47.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Colección en Clave de Sur. Bogotá (Colombia): ILSA.
- Gaggero, J; Kupelian, R.; Zelada, M. A. (2010). *La fuga de capitales II. Argentina en el escenario global (2002-2009)*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. (En línea) (Consulta: 7 de septiembre de 2013). Disponible en: [http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DT29\\_LA\\_FUGA\\_DE\\_CAPITALES\\_II.Argentinaenelescenarioglobal.pdf](http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DT29_LA_FUGA_DE_CAPITALES_II.Argentinaenelescenarioglobal.pdf).

- Gardiner, J. A. "Defining Corruption. Corruption and Reform". *Transparency International Corruption Perceptions Index and Transparency International Global Corruption Barom.*, vol. 7, no. 2 (1993): 111-124.
- Gorochategui, N. "El Control y la corrupción en Argentina (1990-2000)". *Revista Probidad. Edición Catorce* (mayo-junio), 2001: 1-15.
- Grondona, M. (1993). *La corrupción*. Buenos Aires: Planeta.
- Gutiérrez Chávez, J. (2006). *Corrupción en Italia. La muerte de un régimen*. España: Entelequia Revista Inter-disciplinar.
- Hodgson, G. y Jiang, S. La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Journal of Economic Issues*. 41, 4 (2007): 1043-1062.
- Huber, L. (2007). Una interpretación antropológica de la corrupción. *Economía y Sociedad* 66, CIES, Diciembre. Disponible en: [http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d-67686280321657b29ee/huber\\_CIES\\_66.pdf](http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d-67686280321657b29ee/huber_CIES_66.pdf)
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Krueger, A. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, Vol. 64, Nº 3 (June), 291-303.
- Lambsdorff, J. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Leff, N. (1997 [1964]). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8-14.
- Levin, M. y Satarov, G. (2000). Corruption and Institutions in Rusia. *European Journal of Political Economy* 16, 1, pp. 113-132.
- Leys, C. What is the problem about corruption? *Journal of Modern African Studies* 3: Nº 2 (1965): 215-230.
- Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Emece.
- Nye, J. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review* 61, no. 2. June, 1967: 417-27.
- Pasquino, G. (2000). *Corrupción*. En Bobbio, Matteucci, y Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Pereyra, S. (2007). *La lucha contra la corrupción en Argentina en la década del '90. Un estudio sobre la política de las organizaciones no gubernamentales*. Ponencia presentada en el Simposio "La Acción Pública No Gubernamental en América Latina: su impacto político, social y económico". Bruselas: Vº Congreso CEISAL de Latinoamericanistas, (del 11 al 14 de abril).
- Pereyra, S. (2013). *Política y Transparencia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- PNUD (2009). *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la Administración Pública. Manual para el ejercicio de la Función Pública*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos de la Nación,
- Rose-Ackerman, S. (1996). ¿Una administración más honesta significa una administración más limpia? *Nueva Sociedad*. Nº 145. Septiembre-Octubre, 66-79.
- Sartori, G. (2010). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sguiglia, E. y Delgado, R. (1993). *Desregulación y Competitividad. Evaluación de la Experiencia Argentina*. Buenos Aires: Boletín Techint. Octubre-diciembre, Nº 276, pp. 17-64.
- Transparency International (2004). *Global Corruption Report: political corruption*.
- Tullock, G. (1967). The Welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, 5-3 (June).
- Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform*. Peterson Institute for International Economics.
- World Bank (1992). *Governance and Development*, Washington.
- World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The role of the World Bank*, Washington.
- Yapur, F. (2005). *Corrupción y autoritarismo en Argentina*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.

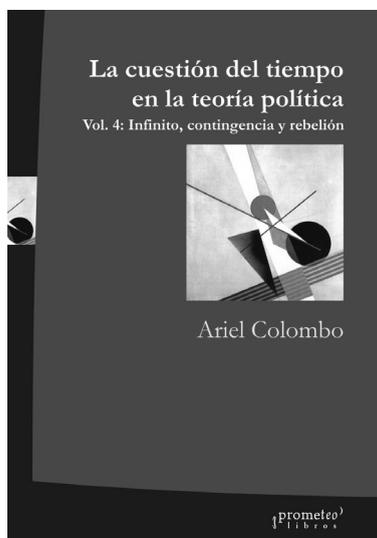
## Fuentes consultadas:

- Diario La Nación (1996). Corrupción: Menem prometió cirugía mayor. Jueves 16 de mayo. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/172397-corrupcion-menem-prometio-cirurgia-mayor>
- Menem, C. (1989). Discurso Presidencial ante la Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación en 1989. 8 de julio. Disponible en [http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/IX\\_13.pdf](http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/IX_13.pdf)
- Menem, C. (1991). Discurso Presidencial 24 de enero. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=wX95gJy1xkM>



# **RESEÑAS DE LIBROS**

---



## 1. RESEÑAS DE LIBROS

### *Book Reviews*

TÍTULO

## **La cuestión del tiempo en la teoría política IV *Infinito, contingencia y rebelión.***

**Ariel Colombo**

*Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2011.*

(1ª edición, 190 páginas, ISBN:978-987-574-530-8).

*Ariel Colombo, The question of time in political theory IV. Infinite, contingency and rebellion.*

*Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2011, 190 pages.*

**Por Senda Sferco\***

**Fecha de Recepción:** 02 de agosto de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 11 de agosto de 2014.

**Palabras clave:** Tiempo, contingencia, rebelión.

**Keywords:** *Time, contingency, rebellion.*

---

\* Senda Sferco es investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctora en Filosofía por París VIII y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y post-titulada en Estudios culturales y artísticos en la STSI-ISI (Bali, Indonesia). Correo electrónico: senda.sferco@gmail.com

Crisis, emancipación, disrupción, historia, acontecimiento, acción... varios son los términos por medio de los cuales el pensamiento social contemporáneo ha intentado dar visibilidad a la productividad del vínculo entre política y temporalidad. Luego de la caída de los grandes relatos transformadores de la historia y de la amenaza melancólica de su inminente fin, los discursos *de la historia* han dado lugar a una proliferación de escrituras *de la temporalidad* desarmando las pretensiones unilineales de un pensamiento de la continuidad de la historia y dispersándolas en una multiplicidad divergente de tiempos disruptivos y de experiencias de lo político.

¿Hay experiencia política que no sea a la vez una experiencia del tiempo? Llevado por este interrogante en el bajorrelieve de su fraseo, Ariel Colombo nos ofrece el Volumen 4 de su saga de 6 tomos acerca de "*La cuestión del tiempo en la teoría política.*", intitulado "*Infinito, contingencia y rebelión*" (Prometeo, 2011). En este libro, Colombo indaga con un dominio remarcable el vínculo entre acción política y temporalidad a través del recorrido de fuentes diversas desde las que asume cuestiones tales como: ¿cuáles son los modos de la temporalidad en los que se apoya la acción?; ¿cuál es el vínculo entre rebelión y finitud humana? Su primera intuición se formula del modo siguiente: si la finitud es nuestro "plazo temporal" -el aquí y ahora de nuestras posibilidades de acción-, ¿por qué seguimos obstinados en pensar el futuro como si se tratara de imaginar el infinito? Parte del argumento es que esta "pretensión de ir más allá" de nuestras posibilidades finitas es la compulsión que nos expone continuamente a la vivencia de una crisis, círculo vicioso que logra nuestra renuncia a actuar y a transformar las asimetrías que rigen nuestras condiciones de vida. Ahora bien, elaborar esta intuición supone responder, entre otras, estas preguntas: ¿Qué modalidades adquiere el *tempo* de un acto de disrupción? ¿Es posible interrumpir el círculo de dominación capitalista que, a nuestro pesar, los mecanismos democráticos hoy reproducen al infinito?

En la labor de preparar el terreno para estas respuestas, Ariel Colombo, llevado por estos interrogantes, asume el desafío de construir una pieza argumentativa que no sofoque la fuerza de las interpelaciones que provienen de las distintas perspectivas teóricas. Así, el autor emprende la tarea de componer una polifonía reuniendo en su texto diversos autores y tradiciones de pensamiento, muchas veces en tensión. A lo largo de sus páginas se va produciendo un tejido policromático y desigual, donde esas voces se encuentran, se chocan, se solapan, se cruzan, se mezclan: Aristóteles, Hannah Arendt, Pierre Bourdieu, Jacques Rancière, Judith Butler, Jacques Derrida, Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Martin Heidegger, Georges Bataille, Roberto Espósito, Ernesto Laclau, Georg Hegel, Theodor Adorno, Antonio Gramsci, Carl Smith, Karl Marx, etc., crearán las antesalas problemáticas de los tres capítulos que componen las grandes líneas analíticas propuestas por el autor. Y, según el modo en que se enhebran los argumentos, esta reunión de pensamientos disímiles producirá ocasiones de diálogo o sólo expondrá voces monológicas que no hallen compañía alguna.

El trabajo presentado por Colombo está estructurado en tres momentos: primeramente, se aboca a examinar el origen de los actos de rebelión a partir de una crítica a la idea de comunidad de Roberto Espósito. La herencia rousseauiana y hobbesiana permite la construcción aporética de una comunidad imposible, donde el andamiaje teórico batailleano servirá de piedra de toque para recuperar la fuerza de los actos de rebelión como *experiencias sin miedo a la muerte*, propias del plazo temporal de nuestra finitud.

Puestas en valor las relaciones de fuerza constituyentes de las coyunturas disruptivas, Colombo seguidamente se aboca a realizar una exposición del enfoque contingencialista, deteniéndose especialmente en los argumentos de Ernesto Laclau. A partir de su lectura de las movilidades posibles en la articulación entre la esfera óptica de la política programática y el estatuto ontológico de lo político, Colombo pregunta: ¿es posible un fun-

dacionalismo pragmático-temporal de la acción colectiva, de la democracia y de la izquierda? ¿Sobre qué categorías de análisis debería erigirse una legitimidad semejante? ¿Qué sentido tiene seguir pensando la acción en su remisión a un origen o en su referencia a un *telos*? Colombo pasa revista a las principales nociones elaboradas por la teoría laclauiana produciendo, a partir de ella, diversos desvíos posfundacionales para poner en jaque “la necesidad de infinito” que habita el pensamiento de la temporalidad en la teoría política. La perpetuación del infinito es funcional a la destemporalización de la acción –argumenta el autor–, a la sustracción de un tiempo “vacío” reproductor del círculo vicioso de nuestras asimetrías, tiempo que es preciso recobrar en la decisividad fundante de su singularidad móvil, rebelde y contingente.

Por último, el autor cotejará, a partir de cuatro perspectivas diferentes, la productividad del “horizonte de infinito” en relación al vínculo entre acción y estructura. Así, el punto de vista del estructuralismo de Claude Lévi-Strauss, la mirada del existencialismo sartreano, la postura habermasiana respecto de la acción comunicativa y la tarea de la deconstrucción derrideana constituirán claves para el abordaje de los modos de dar visibilidad al acontecimiento capaz de “crear tiempo” en medio de la lógica matemática de una estructura, o en la línea de una espera teleológica, o en el afán de construir un consenso interlingüístico, tópicos que ocupan las últimas páginas del libro. Frente a la “necesidad de infinito”, resabio de las filosofías del fundamento y de la historia, la decisión de indagar en los modos de “hacer tiempo” reaviva toda inercia reapropiando la fuerza política de su ontología.

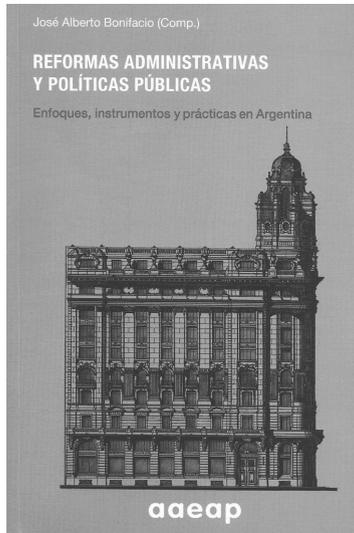
El desafío de componer el espesor de una obra polifónica sin que ello conduzca necesariamente a un concierto sinfónico de voces que amalgaman sus diferencias al compás de una misma melodía, es, sin lugar a duda, un mérito indiscutible del autor.

¿Cómo descomponer el unísono que engulle toda temporalidad disruptiva en un mismo valor del tiempo? ¿Con qué estrategias recupe-

rar el tiempo expropiado como cálculo cuantificable y reproductivo? ¿De qué maneras potenciar la fuerza de su cualidad inventiva y rebelde?

Hacia el final del libro estas interrogaciones teóricas se vuelcan en un análisis de las coyunturas que marcan los espacios de decisividad en los escenarios internacionales actuales. Desde este enfoque, los discursos de la crisis, asentados en la reproductividad cíclica del capitalismo de mercado, pueden entenderse como uno de los modos naturalizados del tiempo vacío en nuestras sociedades contemporáneas. La crisis, lejos de ostentar el carácter crítico de su oportunidad, pareciera en cambio plantear la necesidad de un reequilibrio constante en función del cual es preciso que el tiempo disruptivo quede diluido de todo espesor productivo y sea reingresado en la lógica de un juego infinitamente mercantilizado.

Las dimensiones problemáticas de las relaciones inicialmente cuestionadas exhiben su complejidad. Mirarlas de frente recuperando el carácter de resto que implica todo acto de rebelión es sin duda la clave política del aprovechamiento al que llama el libro. Se trata, de algún modo, de poder volver a pensar la historia desde el tiempo, poniendo en valor el espectro de mezclas que hacen a su cualidad. Es ésta la dimensión a la que alude Colombo en términos de “plazo temporal”: el aquí y ahora de nuestras condiciones históricas de posibilidad, la conflictividad de sus relaciones de fuerza, la inacabable negociación de sus posiciones. La apuesta no tiene reposo. Una perspectiva posfundacional requiere ese riesgo: soltar el lugar de origen y renunciar a la meta de llegada. En el medio de los extremos aparece lo humano; ese plazo, el nuestro, finito, condición quebrada que, junto con los otros, a la vez que funda continuamente separa el juego de la comunidad. Finitud que, ya sin miedo, *hace tiempo*, abriendo la posibilidad de una anchura del pensar. Efectivamente, no hay experiencia de lo político que no sea una experiencia del tiempo; es en este andar desigual e interrumpido donde nuestra producción reapropia la clave ontológica del secuestro de su potencia.



## 2. RESEÑAS DE LIBROS

### *Book Reviews*

TÍTULO

### **Reformas Administrativas y Políticas Públicas:**

***Enfoques, Instrumentos y Prácticas en Argentina***

**Bonifacio, José Alberto (Comp.)**

*Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires, 2013.*

*(1era. Edición, 517 páginas, ISBN: 978-987-20177-3-6)*

Alberto Bonifacio (Comp.). *Administrative Reforms and Public Policies: Approaches, Instruments and Practices in Argentina*

Editorial Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires, 2013, 517pages.

**Por Pablo Picco Plencovich\***

**Fecha de Recepción:** 18 de Julio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 12 de agosto de 2014.

**Palabras clave:** Reforma del Estado, Políticas Públicas, Argentina.

**Keywords:** *State Reform, Public Policies, Argentina.*

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador. Candidato doctoral en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina en trayectoria académica con la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO. Es docente en las Carreras de Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Correo electrónico: pablopicco@gmail.com

La crisis del paradigma neoliberal, que tuvo en la Argentina su punto más álgido en los eventos de diciembre de 2001, abrió la puerta a la posibilidad de realizar un profundo replanteo sobre el rol y los alcances del Estado. La reflexión sobre las consecuencias de este cambio se ha encontrado en el centro de las actividades de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Públicas (AAEAP) durante la última década. El libro *Reformas Administrativas y Políticas Públicas: Enfoques Instrumentos y Prácticas en Argentina*, que José Bonifacio ha compilado, busca dar cuenta de los consensos a los que han arribado los principales especialistas en la materia en nuestro país.

El espíritu de los congresos de la AAEAP que dieron origen a esta obra, intenta responder a la necesidad urgente de construir instituciones estatales que posibiliten el desarrollo sustentable, un sistema financiero que responda a las necesidades de la economía real, la cohesión territorial, la protección del medio ambiente y a asegurar el acceso a la justicia, entre otros objetivos vitales para la realidad en que vivimos. Claramente, como señala el propio Bonifacio, para lograrlo es necesaria una administración pública eficaz, legítima y honesta.

El objetivo de los artículos en este libro reunidos es el de generar un marco conceptual desde donde poder analizar las reformas que se han emprendido a lo largo de este período. Es conveniente destacar que los objetivos planteados tienen en consideración que el colapso del paradigma neoliberal implicó la caída del llamado “pensamiento único”. Los trabajos recopilados plantean como punto de partida un reconocimiento de la complejidad de la realidad en la que operan, al tiempo que buscan profundizar en el conocimiento científico de la disciplina.

El criterio utilizado para la organización del libro se destaca por comenzar por los trabajos de

carácter más teóricos hacia aquellos que buscan dar cuenta de procesos concretos introducidos en los últimos años. De esta manera, es posible visualizar rápidamente la principal virtud del volumen: el exhaustivo repaso las características más salientes de los procesos de reforma del Estado en la Argentina de comienzos del siglo XXI. A través de un sólido criterio de compilación, sumado a la enorme riqueza conceptual de los congresos AAEAP, han posibilitado la realización de un volumen que no deja sin tocar ningún tema central relacionado con la reforma de la administración pública. El único capítulo que escapa a esta lógica de ir de lo conceptual a lo empírico es el primero, en donde, en una suerte de introducción al resto de los trabajos, se realiza una revisión de las experiencias de reforma del Estado pasadas, para intentar determinar en qué consistieron los errores que llevaron a no tener los resultados deseados.

De esta manera, el capítulo siguiente, hace una revisión de los enfoques teóricos que dan sustento a las reformas del Estado que se han implementado en estos años. Dentro de este apartado es importante poner la mirada en los artículos de Diego Gantus y Cristina Díaz. El Artículo de Gantus analiza el concepto de “Governance” e intenta desentrañar los alcances del término, considerando si realmente nos encontramos en sociedades que se articulan más “horizontalmente” y en donde la sociedad civil se encontraría en mejores condiciones para determinar las políticas a implementarse o si, por el contrario, el fortalecimiento de los Estados en la región desalientan el proceso de cesión de competencias hacia los actores privados. Cristina Díaz, por su parte, toma como punto de partida el colapso del modelo neoliberal y realiza una revisión de los principales intentos teóricos por proveer un marco conceptual en torno al cual revisar el posicionamiento del Estado. En este sentido, la posición Díaz pareciera

ser un tanto escéptica respecto de la consistencia de ciertas agendas prescriptivas que reciben mucha atención en estos momentos.

Por su parte, en el apartado siguiente, se analiza el impacto de la tecnología y las buenas prácticas en materia de evaluación y de responsabilización en términos de políticas públicas. Al respecto, cabe destacar el trabajo de Mario Krieger que presenta a la Responsabilidad Social Pública como un instrumento de la gobernabilidad que se ejerce hacia dentro de la administración pública y hacia la sociedad, en un intento de hacerla más justa e inclusiva. En su trabajo realiza una detallada descripción de las principales características de la Responsabilidad Social Pública, al tiempo que sugiere las interacciones complementarias que deben implementarse con los modelos de gestión pública por objetivos, metas y resultados y por valores. De la misma manera, se consideran en este apartado otros instrumentos como el Gobierno Electrónico, las metodologías de evaluación de las políticas públicas y, finalmente, las buenas prácticas en la auditoría.

A partir del cuarto capítulo, el libro pone el foco de interés en el impacto que las políticas públicas en distintas experiencias sectoriales. En particular, se pone el foco en la seguridad pública, en la educación, en la vivienda y en la protección social. Cada uno de estos temas ha capturado la agenda pública en nuestro país y en la región a lo largo de los últimos años y por lo tanto son merecedores de una cobertura como la que se plantea en este volumen. La referencia a la región adquiere relevancia, fundamentalmente por la inclusión del trabajo de Inés Aguerrondo y Susana Xifra sobre la experiencia por demás interesante de reforma del sistema universitario en Ecuador con la implementación de un modelo de Planificación Estratégica Situacional. Tal vez, lo único que se le pueda señalar al cuidado traba-

jo de compilación realizado, es que no se hayan incluido dentro de este apartado trabajos que busquen dar cuenta de políticas públicas hacia el sector industrial y hacia el sector energético, que resultan centrales para dar cuenta del proceso de desarrollo de nuestro país.

Los capítulos que siguen, centran su atención en la propia administración pública; en sus distintos niveles, en su interacción con otras administraciones y en sus capacidades. En primer lugar, se considera el problema de la profesionalización en el aparato estatal. No se trata este de un problema nuevo en el país, dado que prácticamente todos los intentos de reforma de la administración pública han incluido un apartado dedicado a la profesionalización del personal. De más está decir que la profesionalización es clave para el desarrollo de las capacidades estatales, poniendo un énfasis especial en el carácter estratégico de la función directiva. Al respecto vale la pena destacar el trabajo de Bonifacio, donde se plantea la necesidad de determinar qué tipo de institucionalidad es necesaria para poder, sólo entonces, determinar qué tipo de capacitación es requerida. Es decir, cuáles son los niveles de institucionalidad requeridos para que las actividades de formación tengan un impacto positivo en la administración pública. En suma, determinar qué requiere un organismo centralizado de capacitación que propenda a una capacitación uniforme de los recursos estatales, y no la existencia de programas de capacitación *ad hoc* que varían dependiendo de las necesidades puntuales de cada organismo. De todas las políticas destinadas a aumentar la calidad de la administración pública, las políticas de capacitación del personal son las que poseen un impacto mayor y que resultan más perdurables en el tiempo. Por lo tanto, es preciso considerar los planteos propuestos para poder determinar las estrategias de formación del personal más

eficaz para lograr resultados en materia de desarrollo de capacidades institucionales.

El apartado siguiente da cuenta de las relaciones intergubernamentales en la articulación multijurisdiccional para la gestión de problemas públicos. La dimensión multijurisdiccional cobra una especial importancia dado que dan cuenta de problemáticas que se han caído por las rendijas del diseño institucional federal de nuestro país. Se destaca el trabajo de Rafael Minsky y María Cecilia Pascucci que da cuenta de las distintas experiencias de los entes multijurisdiccionales en el país. De acuerdo con la tipología planteada por los autores estos entes adquieren cuatro características: uso y fiscalización de recursos naturales; obras de infraestructura y su explotación, junto con la necesidad de brindar servicios públicos; planificación y regulación del transporte y, finalmente, la prestación de servicios de salud en Hospitales de alta complejidad. De acuerdo con las conclusiones de los autores, existe una cierta tendencia por parte del gobierno nacional a mantener el mayor grado de incidencia posible en los asuntos, aun cuando su participación no sea esencial para el correcto desempeño del ente en cuestión.

En el capítulo siguiente se hace una revisión de uno de los aspectos centrales de la capacidad estatal: su capacidad de regulación. El apartado intenta una revisión de los aspectos implicados en el ejercicio de las responsabilidades indelegables del Estado, en las que se han evidenciado debilidades manifiestas de gestión. Este es un punto central de la dinámica estatal de los últimos años. Los procesos de privatización pusieron a los entes de control en el centro de la escena, al tiempo que crearon un ambiente conceptual de acción ineficiente del Estado. En este marco, el trabajo de Jorge Barbará aborda el tema desde la perspectiva de un cambio de paradigma y el aumento de la responsabilidad estatal. Este cambio no debe entenderse como la oportunidad para

volver a los viejos controles propios del Estado Benefactor, sino que deben ser independientes del poder político y estar constituidos por expertos. En este sentido, los entes reguladores deben ser organismos de aplicación de normativa creada por el poder político, y no un organismo de creación de nueva normativa. De la misma manera, el poder judicial juega un rol fundamental en el proceso de evaluación del sistema de regulación de los servicios públicos.

Finalmente, el último capítulo da cuenta de la dimensión local de las políticas públicas. Si bien, como lo señala el compilador de este libro, es posible aplicar todas las dimensiones estudiadas en este volumen a la perspectiva local. En ese marco se ha reservado este apartado para la discusión de cuestiones más concretas. En este sentido, se destaca el trabajo de Solange Delanoy, Adriana Mack y Julio Llanan Nogueira sobre una experiencia de ciudadanía y participación en la ciudad de Rosario. El trabajo plantea la posibilidad de generar ciudadanía mejorando el acceso de los vecinos a la información pública mediante la implementación de programas como: "El Consejo en los Barrios" y el Presupuesto Participativo.

De esta manera, y tal como es posible observar en el desarrollo de los temas incluidos en el trabajo de recopilación de Alberto Bonifacio, el volumen se constituye tanto como un muy completo recuento de las principales iniciativas de reforma del Estado emprendidas en la primera década del siglo XXI, como un muy útil testimonio del Estado de la discusión en la Argentina. En ese sentido, considero que por cualquiera de estas razones, *Reformas Administrativas y Políticas Públicas: Enfoques, Instrumentos y Prácticas en Argentina* sin lugar a dudas es un trabajo que será muy bien recibido por todos aquellos interesados en los temas de la Administración Pública.



### 3. RESEÑAS DE LIBROS

#### *Book Reviews*

TÍTULO

## **Introducción al Análisis de Políticas Públicas.** Fernando Martín Jaime, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya.

*Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Universidad Nacional Arturo Jauretche,  
Buenos Aires, 2013.*

(1ª edición, 242 páginas, ISBN 978-987-29188-3-5)

Fernando Martín Jaime, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya, *Introduction to the Analysis of Public Policies.*  
Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Buenos Aires, 2013, 242 pages.

**Por Ariel Raidan\***

**Fecha de Recepción:** : 26 de junio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 14 de julio de 2014.

**Palabras clave:** Políticas Públicas, Instituciones, Procesos.

**Keywords:** *Public Policies, Institutions, Processes.*

---

\* Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctorando en Ciencias Sociales en la UBA. Docente de la UBA, de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ) y de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Correo electrónico: [socialesegb@yahoo.com.ar](mailto:socialesegb@yahoo.com.ar)

Si bien es generalmente aceptado que no existe un modelo único que pueda resistir a cada una de las particularidades nacionales, algo común emerge en ese esfuerzo: el intento permanentemente por descubrir, a través de la experiencia y las aportaciones teóricas del momento, cómo se desenvuelven las políticas públicas.

Históricamente, el interés por el estudio de las políticas públicas ha estado centrado en el Estado y en el desarrollo de la administración pública. Las investigaciones se han dirigido hacia las relaciones entre las instituciones que toman decisiones para resolver problemas o desajustes sociales y los actores involucrados. Las políticas públicas expresaban la forma como se le daba coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y a las acciones de los gobiernos.

El creciente rol adoptado por los Estados en la política económica y social tras el fracaso del neoliberalismo ha potenciado estudios cada vez más dirigidos hacia las políticas públicas. La multiplicación de nuevos programas públicos ha empezado a generar mayor interés por conocer de modo riguroso el funcionamiento efectivo de las intervenciones estatales, a diferencia de los abordajes tradicionalmente asentados en los aspectos jurídicos o técnicos.

Este panorama describe un objeto de estudio complejo que comprende una multiplicidad de facetas que requiere de un trabajo transdisciplinario para ser abordado. Las políticas públicas se vuelven una fuente inagotable de temas y de problemas de análisis, no sólo para la acumulación de conocimientos, sino también para la intervención práctica sobre la realidad.

En esta perspectiva, temas como el sistema y el régimen político, la coherencia

ideológica y programática de los partidos políticos, la fortaleza institucional, la gobernabilidad (capacidad del poder ejecutivo para conducir la política), el poder legislativo (legitimidad y representatividad), el poder judicial (autonomía e independencia) y la sociedad civil (organización y acción colectiva) son temas relevantes para las políticas públicas.

A través de una exposición excepcionalmente clara y con un lenguaje accesible, el libro permite al lector familiarizarse con los principales marcos analíticos y teóricos empleados para estudiar los problemas públicos y los procesos alrededor de las políticas públicas. Esto posibilita mostrar algunos de los rasgos distintivos: su carácter multidisciplinario, multimetódico, su orientación hacia la solución de problemas y su preocupación por contextualizar el proceso de las políticas, las opciones, los resultados y el impacto.

El libro presenta algo así como las *claves del análisis*, es decir, los distintos elementos que han de conformar las bases del modelo analítico. Estas claves corresponden a la definición de qué es un problema público y cómo ha de plantearse este en el espacio público; las reglas institucionales que han de tomarse en consideración para legitimar de manera jurídica la intervención del Estado y los distintos actores que deben entrar en el *juego*, así como los recursos que tienen a su disposición para influir en el proceso de las políticas públicas.

Acertadamente, desde una perspectiva histórica, los autores señalan la necesidad de que se tome en cuenta la “especificidad del Estado en América Latina”. En ese sentido, el libro se despliega tal como si fuese una “caja de herramientas” para el análisis de políticas

públicas con miras a abordar las complejidades que supone un estudio de esta naturaleza.

En este sentido, el trabajo apunta a introducir un conjunto de categorías y marcos analíticos que resultan indispensables para el estudio de las políticas públicas. Este objetivo se persigue analizando la relevancia y la complejidad propias de los procesos que atraviesan las políticas públicas a partir de la presentación, comparación y evaluación de algunos marcos analíticos y conceptuales que pueden ser considerados representativos del desarrollo que ha experimentado la disciplina en las últimas cuatro décadas.

El lector encontrará en este recorrido uno de los rasgos más valiosos del libro: poner en claro dos ángulos del enfoque de las políticas, con frecuencia ignorados en la bibliografía corriente sobre la materia, a saber: el análisis del proceso de las políticas, por una parte y, por otra parte, el análisis en y para el proceso de políticas. Aunque ambos están intrínsecamente ligados, su especificidad determina su naturaleza y fin.

De una forma amena, sin perder rigurosidad académica, el libro *Introducción al Análisis de Políticas Públicas* presenta una estructura clara y coherente. El libro permite al lector incorporar conocimientos sobre las políticas públicas de una manera sistematizada y fluida alejándose de marcos esquemáticos. Otro objetivo loable de libro es su propuesta de generar un espacio de reflexión y debate sobre temáticas.

El lector podrá recorrer su lectura a través de capítulos, cada uno de ellos aborda una cuestión particular. En los primeros capítulos se analizan aspectos vinculados al desarrollo del Estado moderno. Allí se describen principalmente sus distintos niveles de intervención sobre otras esferas sociales. Los

diferentes componentes del Estado, tanto en su dimensión institucional-burocrática como en su faz de expresión de determinadas relaciones sociales.

Los capítulos se van sucediendo en torno a cuestiones vinculadas a los componentes que refieren a los sistemas de gobierno, la distribución del poder. También se aborda la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo: de fusión en el caso del parlamentarismo, y de separación en el caso del presidencialismo. Finalmente, el funcionamiento efectivo de cada uno de estos sistemas se constituye como el cierre de la primer parte del libro. Este nivel ofrece aportes para el debate sobre las construcciones institucionales y desafíos pendientes en la institucionalidad argentina.

La descripción respecto a la intermediación de intereses (pluralista y corporativa) que afectan el modo en que las políticas son producidas y aprobadas constituye un elemento importante en los diseños institucionales. Así también, el rol de la burocracia como un producto de las competencias políticas entre todos estos actores, pero también como un actor en sí mismo.

La segunda parte del libro concentra los capítulos asociados a la reflexión sobre la problematicidad de las políticas públicas. Las posiciones teóricas sobre el estudio de las políticas públicas nos acercan a la complejidad del objeto de estudio. Es significativo en este apartado el análisis de la forma en que se toman las decisiones y se formulan las políticas y la manera en que se usa el análisis dentro del proceso de toma de decisiones.

El análisis de las políticas públicas, de manera secuencial o en forma integral constituye enfoque que resaltan en el texto. Así también la relevancia que ponen los autores en algunos componentes de las políticas que

tienden a ser subestimados como la implementación y la evaluación. Otro aporte que merece detenerse en la lectura, es la dinámica que subyace en la construcción de las políticas. Los autores reflejan la importancia del estudio de los procesos de construcción de las políticas, tales como; los mecanismos de cooperación, la articulación de actores, la coordinación de agencias.

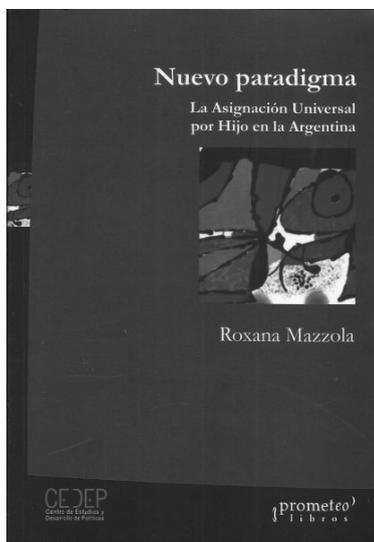
La tercer parte del texto busca comprender el desempeño de las políticas públicas en Argentina. El abordaje en este punto hace énfasis en los procesos históricos, intentando reconocer las principales decisiones estatales y sus articulaciones con los actores que moldearon las fisonomías de las políticas públicas. En ese sentido, este estudio de las políticas públicas argentinas, pone el énfasis en el análisis de las transformaciones operadas en los procesos políticos y sociales en torno a las políticas públicas y en los juegos que los principales actores políticos y sociales han desplegado al momento de formular de políticas públicas nacionales.

En ese intento por dilucidar la construcción de las políticas públicas en la Argentina, los autores se involucran en la tarea de analizar el comportamiento de las agencias gubernamentales destacando los recursos con que cuentan y las restricciones enfrentan al momento de elegir sus estrategias de juego en el proceso de implementación de políticas.

Finalmente, la aparición de un libro sobre esta temática constituye un acierto significativo. Los recorridos del texto se vuelven oportunos en un contexto profusamente tenido de debates inconclusos. La posibilidad que el lector cuente con herramientas para poder descifrar los vínculos entre instituciones políticas, los procesos de formulación de

política y las consecuencias políticas hacen significativa su lectura.

Sin dudas, que el lector se encontrará con todo un bagaje de herramientas necesarias para poder pensar los acontecimientos que le atraviesan. Tal vez, en esa abundancia teórica, donde finamente se exponen teorías, enfoques, conceptos el libro adolece de análisis de políticas públicas en la Argentina. La presentación de estudios de caso sin dudas, hubiera significado un estímulo más en la comprensión de los fenómenos expuestos en este libro cuidadosamente elaborado.



## 4. RESEÑAS DE LIBROS

### *Book Reviews*

TÍTULO

### **Nuevo Paradigma.**

***La Asignación Universal por Hijo en la Argentina.***

**Roxana Mazzola**

*Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2012.*

(2ª Edición, 210 Páginas, ISBN: 987574557X).

Roxana Mazzola, *New Paradigm. The Universal Child Allotment in Argentina.*

Prometeo Editores, Buenos Aires, 2012, 210 pages.

**Por Cynthia Gisselle Ferrari Mango\***

**Fecha de Recepción:** : 15 de junio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 20 de julio de 2014.

**Palabras clave:** Paradigmas en Infancia, Políticas Sociales, Asignación Universal por Hijo.

**Keywords:** *Paradigms in Childhood, Social Policies, Universal Child Allotment.*

---

\* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Candidata a Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Correo electrónico: cyn\_f0@hotmail.com

La cuestión social de la infancia es una problemática multidimensional y heterogénea. Las políticas sociales dirigidas a este grupo poblacional, en tanto población vulnerable, constituyen un factor central en el sistema de protección social. En esta línea, el libro de Roxana Mazzola: *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina* nos invita a reflexionar y a profundizar el análisis de los paradigmas de políticas sociales de infancia en términos de un proceso histórico y en el marco de un país federal como es la Argentina caracterizada por altos niveles de desigualdad social y geográfica.

La pregunta que estructura el trabajo es: ¿se configura un nuevo paradigma en la política social de infancia tras la implementación de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina? Mazzola plantea que si bien pueden observarse distintos enfoques en políticas sociales de infancia, la reciente implementación de programas de transferencias de ingresos que refieren a la conformación de un sistema de protección social más amplio e incluyente, muestra un cambio respecto de los de antaño. Para ello, realiza una reconstrucción histórica de los paradigmas de esta cuestión desarrolladas en la Argentina poniendo el eje en las que se encuentran bajo la modalidad de transferencias de ingresos directos a la infancia y a sus familias. En este sentido, se propone indagar cómo cambiaron las prioridades en las políticas sociales de infancia en la provincia de Buenos Aires ante la aparición de la Asignación Universal por Hijo.

Desde el inicio, la autora se inscribe en corrientes que señalan la concepción activa del Estado justificando la intervención del mismo en la sociedad debido a las fallas del mercado –competencia imperfecta, bienes públicos, información incompleta y externalidades– y la necesidad de la redistribución equitativa de bienes y servicios. Dicha intervención puede estar enmarcada a través de las políticas sociales. A las mismas, las define como la toma

de posturas del Estado, por acción y omisión, orientada a la distribución para la universalización de derechos en una determinada sociedad. Afirma que es en la política social donde se expresa lo que se considera justo en una determinada sociedad (Mazzola, 2012).

Ahora bien, ¿qué es lo justo? ¿Qué es la justicia distributiva? *Justicia* es redistribuir con el propósito de disminuir la desigualdad social de ingresos y de oportunidades. Las políticas sociales están atravesadas por una concepción de la misma. No obstante, la autora explica que la respuesta está vinculada con lo que es correcto en una sociedad en lo que respecta a la asignación de bienes y servicios en un tiempo histórico y espacio determinado. En materia de infancia, diferentes visiones se han hecho presentes en los diversos paradigmas que han primado a lo largo de los años. A través de una concepción adoptada, es el Estado en su dimensión simbólica quien garantiza una visión proyectiva hacia qué tipo de sociedad queremos.

El libro se sitúa en un contexto nacional caracterizado por un Estado más activo y presente, tanto en la economía como en lo social orientado a la consolidación de una sociedad inclusiva que se ha ido perfilando desde el año 2003 a través de políticas generadas por los gobiernos progresistas del *Frente para la Victoria* de Néstor y Cristina Kirchner. Dichos gobiernos, abordaron la problemática de la inclusión social avanzando en la distribución de la riqueza tras el impulso de las políticas activas de ingresos para sectores de menores siendo la Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH) una de las políticas públicas más significativas (García Delgado, 2013). El contexto internacional, se caracteriza por un fortalecimiento del proceso de regionalización latinoamericano y en la crisis económica de otras regiones del mundo.

El desarrollo del libro, *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo*, se encuentra orga-

nizado en tres partes interrelacionadas. La primera parte –Nuevo paradigma y prioridades– está integrada por tres capítulos. El capítulo I hace un recorrido histórico de los principales paradigmas de políticas sociales de infancia: la situación irregular de la infancia, la normalización de la infancia y la protección restringida de la infancia. Luego refiere a la gestación de un nuevo paradigma –Protección ampliada de la infancia– y el caso concreto de la Asignación Universal por Hijo. Explica que la AUH es una política nacional creada por un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1602/09 a fines del 2009 respaldada por un amplio consenso entre todos los sectores de la sociedad. La misma pretende universalizar las asignaciones familiares a través de un sistema no contributivo destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que no perciben otra asignación familiar, debido a que pertenecen a hogares cuyos padres se encuentran desocupados o bien se desempeñan en la economía informal o en el servicio doméstico. De este modo, son percibidas tanto por los trabajadores formales como los informales logrando una universalización del derecho.

El capítulo II aborda desde una mirada federal el porqué de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. En este sentido, explica que la medida ha introducido cambios y movimientos en el rol y en las prioridades en las políticas sociales de infancia de las provincias y de nación generando cristalizaciones institucionales. Asimismo, se cuestiona cuál debe ser el papel de cada nivel de gobierno en torno a esta temática pero afirma que el central debe ejercer un fuerte rol para equilibrar las inequidades en un país federal donde la desigualdad social y geográfica afecta en mayor medida a la infancia.

El capítulo III plantea las nuevas prioridades en las políticas sociales de infancia subnacionales. Esboza la idea de que si bien la AUH con una estrategia de universalismo a través de la selectividad y el establecimiento de condicionalidades

de salud y educación modifica y redefine la agenda de las políticas sociales en la Argentina, sobre todo en las provincias, no resuelve por sí misma la problemática de la desigualdad ni de la pobreza sino que sienta un piso de ingresos significativos.

El capítulo IV, correspondiente a la segunda parte del libro –Un debate necesario–, hace hincapié en elementos conceptuales y de gestión para el análisis de las políticas sociales de infancia. En el mismo se plantea el enfoque elaborado para el análisis del caso, el cual ha sido aplicado en la primera parte del libro. Ciertos aspectos que allí se propone revisar son la discusión entre descentralización o centralización y entre la focalización o universalidad, entre otras discusiones.

A modo de reflexiones finales, en la tercera parte del libro compuesto por el quinto capítulo –Consideraciones finales y propuestas– se desarrollan las conclusiones y sugerencias para la conformación de una agenda post-asignación. El capítulo ofrece alternativas para la conformación de una agenda de prioridades en políticas sociales de infancia en la provincia de Buenos Aires y en la Argentina post Asignación Universal por Hijo.

Visiones encontradas y contrapuestas atraviesan las páginas del libro retroalimentando los debates sobre equidad, infancia, familia, Estado y justicia distributiva en la Argentina presentando para ello evidencias, estadísticas y propuestas concretas para la agenda de políticas públicas. No obstante, en el trabajo se acentúa la adopción de una mirada finalística y relacional, que atiende a las concepciones de justicia distributiva y al carácter conflictivo e interactivo de los procesos de formulación de las políticas. La autora considera a la Asignación Universal por Hijo como una política superadora en términos de enfoque de derecho a favor de la reducción de las desigualdades presentes en la infancia en un país federal como lo es la Argentina.

**Maestría**  
**Políticas Públicas para el Desarrollo con**  
**Inclusión Social**

FLACSO  
SEDE ACADÉMICA ARGENTINA

**RESUMENES DE TESIS DE POSGRADO**

---

# 1. RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

## *Post-graduate Thesis' Abstracts*

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

### **Los microemprendimientos como herramienta de política pública en el marco de la Gerencia Social para el Desarrollo Humano. El trabajo articulado de Estado y ONGs.**

***La experiencia de la Asociación Civil Nuestras Huellas con el apoyo del Programa Impulso Argentino, en barrios vulnerables de zona norte de la Provincia de Buenos Aires en el año 2013.***

*The microenterprises as a public policy under social management for Human Development. Articulated work between State and NGOs.*

*The experience of Our Footprints supported Argentine Impulse Program, in vulnerable neighborhoods of the north zone of Province of Buenos Aires in 2013.*

**Por Daniel Berenblum**

**Fecha de Recepción:** 28 de julio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 11 de agosto de 2014.

## RESUMEN

En las últimas décadas en América Latina se ha avanzado en el fortalecimiento de la democracia, pero subsisten déficits sociales muy importantes y la pobreza castiga a numerosos grupos sociales que ven limitadas sus posibilidades de desarrollo. Según los aportes de Kliksberg (2011) estos problemas se encuentran en su mayoría asociados a las desigualdades sociales de todo tipo que persisten en la región.

Particularmente, en la Argentina, los avances realizados en cuanto al mejoramiento de la situación social y la reactivación económica en los últimos 10 años, luego de la crisis del año 2001, han sido notables, lográndose reducir sensiblemente la pobreza y el desempleo. El Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2011) calcula la creación de 4,9 millones de fuentes de trabajo entre 2003 y 2010, reduciendo la tasa de desocupación del 21,5 % en 2002 al 7,9 % en el segundo trimestre de 2010, en el marco de un proceso de incremento anual del PBI en la mayor parte del período 2003-2012. El Estado se ha mostrado activo en la intervención de la economía, mediante políticas sociales masivas, promoción de los derechos humanos, asunción de servicios públicos privatizados en los '90, entre otras políticas de significancia. No obstante estos notables logros, persisten carencias sociales asociadas mayormente a la informalidad laboral y limitaciones en el acceso a la vivienda que deterioran la calidad de vida de quienes la padecen. Los microemprendimientos surgen, entonces, como una estrategia de subsistencia por parte de la población en situación de pobreza. Estas iniciativas suelen ser apoyadas o directamente promovidas por organizaciones sociales de microfinanzas, que las acom-

pañan en el proceso de implementación de las propuestas de negocios.

El sistema de microcréditos -que en la Argentina empieza a implementarse en forma sistemática a partir de 1987- consiste en la formación de grupos de personas de un mismo barrio o comunidad en situación de vulnerabilidad, que reciben préstamos (cada uno en forma individual de acuerdo a sus necesidades) para el desarrollo de pequeños emprendimientos comerciales. Los grupos están basados en la confianza mutua y responden solidariamente en el caso de que alguno de los miembros no pueda pagar una cuota del crédito. La propuesta de las organizaciones de microfinanzas usualmente incluye capacitación en gestión de emprendimientos, en la metodología de microcréditos y en acompañamiento al grupo para fortalecerse como tal.

Organizaciones como *Un Techo para mi País*, *Nuestras Huellas*, *Avanzar por el Desarrollo Humano*, entre muchas otras, continúan con diversas metodologías de intervención el legado del Premio Nobel de la Paz, Muhammad Yunus, creador del Grameen Bank en 1976, y precursor del sistema de microfinanzas.

El Estado Nacional, por su parte, reconoce la importancia de esta propuesta apostando al financiamiento y acompañamiento técnico de las organizaciones sociales a través de iniciativas como *Impulso Argentino*, la CONAMI, y la promoción del *Monotributo Social* que permite a los emprendedores facturar, acceder a una obra social y aportar al sistema jubilatorio, entre otras medidas.

## Problema de investigación, objetivos y estrategia metodológica

La apuesta de la política pública en este tipo de estrategias de desarrollo plantea la nece-

sidad de conocer los impactos en la calidad de vida de la población-objetivo. Es decir, se plantea la necesidad de identificar los niveles de Desarrollo Humano que alcanzan las personas al participar de los mismos.

La pregunta que guio la investigación fue: La puesta en marcha de microemprendimientos, ¿genera mejoras en el nivel de desarrollo humano de la población?

Esta tesis se focalizó en los emprendimientos que forman parte de las propuestas de organizaciones sociales que otorgan microcréditos, no contemplando aquellas iniciativas que se hacen sin apoyo de esta índole. Los objetivos planteados fueron:

- 1: Analizar la metodología de promoción de los microemprendimientos en el marco de la Gerencia Social para el Desarrollo Humano.
- 2: Comprender los impactos que tienen los microemprendimientos en los niveles de desarrollo humano de la población a la que se dirigen.

En cuanto a la estrategia metodológica, para el objetivo 1 se realizó un análisis cualitativo de fuentes secundarias enfocadas a comprender la metodología de promoción de los microemprendimientos, en el marco de la gerencia social. Este análisis fue nutrido con la experiencia de campo del tesista. Esta actividad tuvo lugar durante el periodo febrero-octubre de 2013. Se realizó un mapeo de las experiencias de trabajo conjunto entre *Nuestras Huellas* y el programa *Impulso Argentino*<sup>1</sup>, y se sistematizó la información

recabada en forma tal de contribuir a la producción de conocimiento sobre el tema.

Para el objetivo 2 se desarrolló una investigación cuali-cuantitativa, focalizando particularmente en el análisis del caso: la experiencia de la Asociación Civil *Nuestras Huellas* en la promoción de microemprendimientos. Se tomaron como caso emprendimientos desarrollados entre los años 2007 y 2011, pertenecientes a personas que viven y que desarrollan sus proyectos en la zona norte de la provincia de Buenos Aires. Se hizo hincapié en el análisis de la realidad de los emprendedores en base a 65 encuestas realizadas para tal fin. Se relevó de la percepción de los miembros de las organizaciones mencionadas sobre los impactos en el Desarrollo Humano a través de entrevistas en profundidad.

### Algunos aportes y conclusiones

La perspectiva de la gerencia social es integral: intenta abordar los problemas sociales en todas sus dimensiones atenta a la complejidad de los mismos, en este caso, reflejada en las variables interrelacionadas del Desarrollo Humano: salud, educación e ingresos. La gerencia social procura realizar diagnósticos sociales relevando la realidad local, identificando a los actores principales que inciden en la comunidad y desarrollar propuestas acordes

---

to y acompañamiento a personas de distintos barrios de la zona norte de dicha provincia para el desarrollo de microemprendimientos. Por otro lado, *Impulso Argentino* es un programa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación que brinda desde el año 2003 (iniciando, como FONCAP, en 1997) apoyo a través de asistencia técnica y financiamiento a instituciones de microfinanzas que trabajan con emprendedores.

---

1 *Nuestras Huellas* es una Asociación civil sin fines de lucro con sede en Don Torcuato, provincia de Buenos Aires. Trabaja desde junio del año 2002, a partir de la metodología de Bancos Comunes, brindando financiamien-

para que la gente involucrada pueda valerse por sí misma, satisfacer sus necesidades en forma autónoma y mediante recursos genuinos generados por la propia comunidad.

La investigación realizada para esta tesis ha demostrado que la puesta en marcha de un programa de microemprendimientos si se realiza con ciertos criterios, promueven mejoras en los niveles de Desarrollo Humano de la población, a través de la generación de ingresos genuinos y –en algunos casos– ahorro, la continua capacitación de los emprendedores e incentivando la concurrencia a establecimientos de salud. Se refleja en las encuestas realizadas que el 98 % de los emprendedores percibe mejoras en sus ingresos, el 41 % pudo continuar con sus estudios, mientras la mayoría de los hijos en edad escolar se encuentran efectivamente escolarizados y sin perspectivas inmediatas de abandono. En materia de salud, el 95 % manifiesta estar en buenas condiciones de salud y, si bien la mayoría no cuenta con obra social, reciben asistencia médica de ser necesario. Desde este punto de vista, la propuesta de *Nuestras Huellas* como ejecutor de una política pública apuesta a generar trabajo, pero también procura generar vínculos comunitarios mediante la formación de los llamados bancos comunales donde la relación entre los miembros, el cuidado de sus familias está muy presente. El microemprendimiento es entonces una actividad económica, pero también es una vía para mejorar integralmente la vida. Genera autoestima, valoración personal, y eso sin dudas, es bueno para la salud y para el cuidado de la familia.

Por su parte, los aportes monetarios y técnicos de programas del Estado como *Impulso Argentino* contribuyen en buena medida con las organizaciones sociales a brindar

esta propuesta de desarrollo en los barrios, y demuestran también una voluntad política para generar abordajes innovadores en política social.

Esto último es clave, dado que la gerencia social precisa del apoyo de las clases dirigentes, que generen los espacios institucionales para fomentar programas tendientes a mejorar las condiciones de vida de las personas con necesidades insatisfechas. En este sentido, la voluntad política se presenta como punto de partida para el desarrollo de cualquier programa social que busque una incidencia real en las condiciones de vida de la gente. Si se complementa entonces esa voluntad política, con un conocimiento técnico y un compromiso genuino por el Desarrollo Humano, sumado a un respeto por los saberes, anhelos y esperanzas de los participantes, se puede comenzar a superar barreras y límites que generan las desigualdades sociales.

Se entiende así que la promoción de microemprendimiento no es suficiente, aunque sí necesario para lograr estos fines. Las políticas sociales deben hacer hincapié entonces en los factores que dificultan a grandes porcentajes de la población a acceder a un empleo de calidad, formal, y promover una mayor redistribución de los ingresos, tendiendo hacia una disminución de las brechas sociales y de la desigualdad de oportunidades. Se debe enfocar entonces en el acceso a la educación y a la salud pública de calidad, la posibilidad de integración en cadenas productivas o de comercialización, contar con los medios de transporte necesarios para desempeñar la actividad, etc.; instancias estas que superan el alcance de una organización particular.

A modo de conclusión, cabe mencionar que la fuerza de voluntad, el amor propio y por su familia y la resistencia ante las adver-

sidades estructurales que les plantea el contexto que demuestran las emprendedoras, abriéndose a espacios de trabajo común donde se fortalece el vínculo y la confianza, es un motivo para entusiasmarse. Es motivo para entusiasmarse desde la perspectiva de la Gerencia Social, sabiendo que hay alternativas de intervención social que generan impactos positivos y transforman la realidad de la gente para mejor. Y, fundamentalmente, es motivo para alegrarse como ser humano, atado por siempre a los afectos y a la comunidad.

**Palabras clave:** Microemprendimientos, Gerencia Social, Desarrollo Humano.

**Keywords:** Entrepreneurship, Social Management, Human Development.

### Referencias Bibliográficas

- Kliksberg, B. (2011, octubre 02). Los escándalos éticos de nuestro tiempo, en Biblioteca Bernardo Kliksberg, ¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad? *Suplemento Especial de Página/12*, pp. 1-4.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, (2011). *Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003 - 2010*. Buenos Aires: MTESS.

### DATOS DEL TESISISTA

**Tesista:** Daniel Berenblum.

**Director:** Dr. Vallaey, Francois.

**Cohorte:** 2010 – 2011.

**CV Abreviado:** Licenciado en Administración por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesor Adjunto de la Cátedra de Honor de Gerencia Social para el Desarrollo Humano (FCE-UBA) y docente de Voluntariado y Recursos Humanos en la Carrera de Especialización en Economía Social y Desarrollo Local (FCE-UBA). Profesor de Gerenciamiento en el Instituto Universitario de la Policía Federal. Profesor Visitante de la Universidad Católica de Santa Fe, en la asignatura Responsabilidad Social Universitaria. Correo electrónico: danielberenblum@yahoo.com.ar

## **2. RESUMEN DE PROYECTO DE TESIS DE POS-GRADO**

### ***Post-graduate Thesis' Abstracts***

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

### **Educación Inclusiva para personas con discapacidad intelectual**

***Estudio de caso a una escuela común en Tigre, Provincia de Buenos Aires 2013 – 2014.***

*Inclusive education for people with intellectual disabilities. The Study case of a common school in Tigre, Province of Buenos Aires 2013-2014.*

**Por Valentina Vélez Pachón**

**Fecha de Recepción:** 28 de julio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 09 de agosto de 2014.

## RESUMEN

Estudiar los procesos de inclusión educativa para personas con discapacidad intelectual a partir de las herramientas e instrumentos sugeridos por la teoría de las representaciones sociales, resulta interesante e importante en cuanto nos permite aproximarnos al significado que de un hecho social se hacen los sujetos sociales desde su propia experiencia íntima y vivencial. Desde una mirada socioantropológica, un estudio así orientado resulta en sí muy significativo, pues es en ese espacio psicosocial, donde habitan las valoraciones y las percepciones y donde toman forma las actitudes y las conductas más significativas que experimentan los sujetos-individual y colectivamente considerados-en su vida cotidiana.

En ese marco, la presente investigación se plantea como objetivo general conocer las representaciones simbólicas que, sobre la inclusión educativa de personas con discapacidad intelectual, se han formado los actores de una escuela común. Dichas representaciones deben ser entendidas como "la manera en que nosotros, sujetos sociales, aprehendemos los acontecimientos de la vida diaria, las características de nuestro ambiente, las informaciones que en él circulan, a las personas de nuestro entorno (...). En pocas palabras, el conocimiento <espontáneo>, <ingenuo> que tanto interesa en la actualidad a las ciencias sociales, ese que habitualmente se denomina conocimiento de sentido común (...)" (Jordelet, 1989 en Perera Pérez (2005)).

De esta forma, para lograr el objetivo de nuestro estudio, nos adelantamos a plantear el supuesto, exploratorio y analítico, de que uno de los principales, y tal vez uno de los más difíciles obstáculos y/o barreras que enfrenta este grupo poblacional a la hora de hacer valer su derecho a la educación, se en-

cuentra en las mismas escuelas, así como en los propios actores escolares, que se muestran estáticos y cerrados de cara a la posibilidad de flexibilizarse y adaptarse a las necesidades de este colectivo. Necesidades propias de la caracterización humana, que se hacen conjuntas, tanto para ellos como para los otros, si desde el plano de la valoración, y no de la simple aceptación de la diferencia, son atisbadas.

Ún cuando no tendríamos por qué referirnos a un "hacer valer sus derechos", la historia misma nos sigue revelando la necesidad de seguir luchando grupalmente para reivindicarlos. En este sentido, aunque éste es apenas un estudio de caso del que no se puede esperar inferir generalizaciones robustas, procuramos que permita formular algunas recomendaciones que inspiren programas, proyectos y políticas más inclusivas. Además, por importante que sea y siga siendo el estudio de la dimensión objetivista de los fenómenos sociales, el abordaje de la dimensión subjetiva, vale decir de las representaciones simbólicas sobre lo real, debe permitir llenar uno de los vacíos más comunes de las políticas públicas educativas, que por lo general se aplican sobre cimientos más bien cojos, inciertos y dudables, precisamente por prescindir de las formas de pensar, de vivir y de sentir de la población destinataria.

## La educación inclusiva de las personas con discapacidad a la luz del modelo social

Previo a hablar de la educación inclusiva para personas con discapacidad intelectual a la luz del modelo social, resulta importante hacer referencia a los diversos estudios que en la materia se han adelantado en los últimos años. Así, si bien la Convención Internacio-

nal de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad abre una ventana importante en la materia, injusto sería desconocer los debates anteriores que en torno a ella se dieron.

En esta línea, podemos encontrar en contraposición con el modelo social de la discapacidad, el modelo médico-céntrico o rehabilitador. De acuerdo con este enfoque, la discapacidad entendida como “la pérdida o limitación total o parcial de un miembro, órgano o mecanismo del cuerpo” (Palacios, 2008), se ubica en la persona y sus propias deficiencias. Este enfoque científico-médico, se apropia, en unos casos más que en otros, de los supuestos de una educación segregadora e integradora, ambas referidas, aunque en formas distintas, a “la falta de” en el individuo.

La educación segregadora, responde a aquella que ha primado en el espacio de las escuelas especiales. Se ha tratado entonces de una educación homogeneizada, que busca “rehabilitar” y hasta se escucha decir “normalizar”, a estas personas con discapacidad, aislándolas del mundo sociocultural en el que se encuentran. La educación integradora, por su parte, menos inhumana si se quiere, pero todavía distante de lo que un ser humano en el ejercicio de su pleno derecho debería recibir dignamente, se ha desarrollado en las escuelas comunes, partiendo “de un modelo básicamente asimilacionista, según el cual, los que están fuera tienen que adaptarse a la nueva situación y asumir los patrones, valores y pautas culturales propios de los que los acogen” (Echeita, 2007).

Al confrontar esos dos enfoques, el de la segregación y el de la integración, con el que inspira nuestro estudio, el del modelo social, conviene formular dos importantes

aclaraciones. Primera aclaración: la tensión que se genera es entre la escuela especial y la escuela inclusiva, y no entre la educación especial y la educación inclusiva. La educación especial debe ser puesta a disposición de todo el alumnado como herramienta conceptual e instrumental (Fara, 2010) que apoya, pero no reemplaza, las funciones de los docentes y de los demás actores de la escuela común inclusiva. Y segunda aclaración: errónea, y hasta peligrosamente, la integración escolar ha solido asemejarse con la inclusión escolar. Como se verá, si bien ambos procesos encuentran su espacio en escuelas comunes, sus definiciones y contenidos guardan mucha distancia entre sí.

Entonces la educación inclusiva, en contraste con las anteriores opciones educativas, parte de la siguiente concepción: son las escuelas las que deben flexibilizarse y adaptarse a las necesidades de sus alumnos. Bajo este enfoque, en el que se percibe a la inclusión como una actitud y un valor que debe prevalecer en la sociedad (Echeita, 2007), es como la educación inclusiva es entendida como un “proceso orientado a responder a la diversidad de necesidades de todos los estudiantes incrementando su participación en el aprendizaje, la cultura y las comunidades y reduciendo y eliminando la exclusión en y desde la educación” (UNESCO, 2009 en Blanco Guijarro (2011)). En su contenido conceptual de una educación de todos, para todos y con todos, debe aclararse también que la igualdad de oportunidades no debe ser vista como un referente para que todos aprendan lo mismo, sino más bien, como un referente para que nadie aprenda menos de lo que puede aprender (Caraza, 2013). Esto es, antes que aceptar, valorar la diversidad.

Por último, es esta educación la que a la luz de un modelo social concibe a la discapacidad como "una desventaja o una restricción de actividad, causada por la organización social contemporánea que no considera, o considera en forma insuficiente, a las personas que tienen diversidades funcionales, y por eso las excluye de la participación en las actividades corrientes de la sociedad (Palacios, 2008). De esta forma, se trata en definitiva de una sociedad que continúa interponiendo las barreras y los obstáculos que crean y recrean las discapacidades, y que se traducen, sobre todo, en las propias limitaciones actitudinales que frente a la discapacidad en general, y a la educación de este colectivo en particular, adoptan las personas.

### Metodología de la investigación

La presente investigación tiene una mirada principalmente cualitativa, aún cuando nos valemos de algunas técnicas derivadas de los estudios cuantitativos. En este orden, nuestra unidad de análisis responde a una escuela común ubicada en el Municipio de Tigre, en donde se han empezado a gestar procesos, sean de integración, sean de inclusión, de personas con discapacidad intelectual. Así, las unidades de recolección de la información se compondrán por actores del nivel primario que comprenden una muestra de directivos, docentes, profesionales, alumnos y padres de familia, tomándose como referente el punto de saturación de los datos obtenidos.

Para ello, se aplicarán entrevistas (con un cuestionario semiestructurado) y se trabajará mediante la lógica de la observación-participante. Hay que advertir, que dicha observación, es una herramienta muy útil del enfoque cualitativo, en cuanto permite reco-

ger diferentes tipos de datos (contexto físico y social, interacciones formales e informales, interpretaciones de los actores participantes), desarrollar preguntas culturalmente relevantes y tener una mejor comprensión de lo que ocurre en el contexto y entre los actores estudiados (Kawulich, 2005).

Para procesar y codificar la información recopilada, se va a acudir al cruce de variables y a la asociación libre de palabras, teniendo como trayecto de referencia el desarrollo conceptual y la articulación teórica planteada en el cuerpo del trabajo entre las representaciones sociales y la educación inclusiva de personas con discapacidad intelectual. Para esto, con base en nuestro marco teórico, se van a tomar las *tres dimensiones centrales de las representaciones* (la información y la construcción selectiva; el campo de representación y el esquema figurativo; y la actitud y la naturalización) y los *tres elementos transversales de la educación inclusiva* (el diseño, la adaptación y la impartición del sistema curricular y evaluativo; la formación de los docentes y de los profesionales en cuanto a capacitación y desarrollo de competencias procedimentales y actitudinales y la concientización sociocultural de los actores del sistema educativo frente a la discapacidad), con el propósito de mantener un cuestionamiento permanente en torno a qué saben, cómo interpretan y cuáles son las acciones de estos sujetos frente al objeto de estudio, lo que en último término conlleva a la construcción y a la reconstrucción de sus propias representaciones simbólicas, desde lo individual y desde lo colectivo.

**Palabras clave:** Representaciones sociales, Discapacidad, Educación inclusiva.

**Keywords:** Social representations, Disability, Inclusive Education.

## Referencias Bibliográficas

- Caraza, N. (2013 agosto 30 – septiembre 1). “La educación inclusiva hoy”. Ponencia durante el *Primer Congreso Argentino Regional e Internacional de Educación Inclusiva*, Tigre, Argentina.
- Echeita, G. (2007). ¿Por qué hablamos de educación inclusiva?: La inclusión educativa como prevención para la exclusión social. En *Educación para la inclusión o educación sin exclusiones* (Pp. 31-48). Madrid: Narcea.
- Fara, L. (2010). *Análisis de la normativa nacional orientada a las personas con discapacidad*. En *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina: El desafío de hacer realidad los derechos* (Pp. 122-145). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Guijarro, R. B. (2011). Educación inclusiva en América Latina y el Caribe. *Revista Participación Educativa* Núm. 18, pp. 46-59.
- Kawulich, B. (2005). La observación participante como método de recolección de datos. [En línea]. *Georgia: Revista FORUM: QUALITATIVE SOCIAL RESEARCH*. Vol. 6 Núm. 2, Artículo 43, páginas 1-32 [en línea]. Disponible: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/466/998>
- Palacios, A. (2008). *Caracterización del modelo social y su conexión con los Derechos Humanos*. En *El modelo social de discapacidad: Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (Pp. 103-203) [En línea]. Madrid: CINCA. Disponible en: [http://www.uis.edu.co/webUIS/es/catedraLowMaus/low-Mauss11\\_2/sextaSesion/El%20modelo%20social%20de%20discapacidad.pdf](http://www.uis.edu.co/webUIS/es/catedraLowMaus/low-Mauss11_2/sextaSesion/El%20modelo%20social%20de%20discapacidad.pdf)
- Perera Pérez, M. (2005). “A propósito de las representaciones sociales. Apuntes teóricos, trayectoria y actualidad”. [En línea]. Buenos Aires: Biblioteca Virtual de CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales05/Caudales/ARTICULOS/ArticulosPDF/02P075.pdf>

## DATOS DE LA TESISTA

**Tesista:** Valentina Vélez Pachón.

**Director:** Mg. Luis G. Bulit Goñi.

**Cohorte:** 2011-2012.

**CV abreviado:** Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales por la Universidad Externado de Colombia. Maestranda en Políticas Públicas para el desarrollo con Inclusión Social –tesis en curso– en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Actualmente, trabaja en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Correo electrónico: [valenoraum@hotmail.com](mailto:valenoraum@hotmail.com)

### 3. PROYECTO DE TESIS DE POSGRADO

#### *Post-graduate Thesis' Abstracts*

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

#### **Del Neoliberalismo al Modelo Productivo-Inclusivo.**

***Continuidades y rupturas en las políticas públicas de capacitación laboral implementadas en el Colegio Salesiano San José, de la ciudad de Rosario (1994-2010)***

*From neoliberalism to Inclusive production model. Continuities and ruptures in public job training policies, implemented at the Salesian College San Jose, Rosario City (1994-2010)*

**Por Rodrigo Javier Alvarez**

**Fecha de Recepción:** 28 de julio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 04 de agosto de 2014.

## RESUMEN

El modelo de desarrollo productivo - inclusivo iniciado en la Argentina en el año 2003, generó una serie de rupturas en relación al mercado de trabajo y a las políticas de empleo del Modelo Neoliberal. Sin embargo, en lo referido específicamente a las Políticas de Capacitación Laboral, se evidencian rupturas significativas -como también continuidades- que parecen replicar algunos de los límites que presentaban las políticas públicas de capacitación laboral (PPCL), en el Modelo Neoliberal. En este marco, el objetivo general de este proyecto de tesis es establecer, a partir de la caracterización de los Modelos de Desarrollo Neoliberal y Productivo-Inclusivo, las principales continuidades y rupturas en las PPCL implementadas en el Colegio Salesiano San José (CSJ) de la ciudad de Rosario, entre 1994 y 2012.

Como objetivos específicos podemos señalar: Determinar las dimensiones teóricas intervinientes para el análisis de las PPCL implementadas en el CSJ, de la ciudad de Rosario, entre 1994 y 2012; Describir y analizar el proceso de implementación de las PPCL desarrolladas en el CSJ, de la ciudad de Rosario, entre 1994 y 2012; Y por último, establecer continuidades y rupturas en las PPCL implementadas en el CSJ de la ciudad de Rosario, entre 1994 y 2012, a partir de las características de los Modelos de Desarrollo, las dimensiones teóricas intervinientes y los procesos de implementación de PPCL abordados

Entre las principales discusiones analíticas que hacen parte integral de este trabajo, se pueden destacar el lugar de las PPCL en cada Modelo de Desarrollo, específicamente el abordaje de las políticas de empleo en sentido amplio y estricto en cada uno de los

modelos de desarrollo. La vinculación entre la Educación Técnica y las PPCL, y la definición de los contenidos formativos de las políticas. Por otro lado se debe destacar el eje universalización/focalización en la estrategia de intervención de las PPCL en cada modelo, la incidencia de las vinculaciones institucionales en las PPCL del territorio, y por último las estrategias adoptadas para el financiamiento de las políticas.

Este trabajo de investigación se desarrolló a partir de una aproximación integral a las PPCL implementadas, entre 1994/2012 en la ciudad de Rosario. El caso de análisis fue la experiencia realizada por el CSJ de dicha ciudad en el periodo señalado. Su elección no es casual, sino que responde al hecho de ser una de las pocas instituciones de capacitación laboral de la ciudad que condensa las principales PPCL implementadas en la ciudad de Rosario en los dos períodos trabajados en esta investigación.

En este sentido, para el abordaje metodológico, resultó conveniente realizar las tareas analíticas bajo una perspectiva que brindara una visión general respecto del objeto de estudio (Sabino, 1992), a fin de lograr procesos de recolección, análisis e interpretación de datos que permitieran una representación amplia (Manheim y Rich, 1988) del mismo, así como de los actores involucrados y los procesos de implementación las de políticas. De esta manera, el posicionamiento analítico se identifica con una matriz de investigación cualitativa interpretativa. Es decir, aquella donde se busca referir a sucesos complejos que tratan de ser descritos lo más ampliamente posible, en su medio natural, buscando interpretarlos de acuerdo con los significados que ellos tienen para los actores implicados (Rodríguez Gómez, 1996).

En ese sentido, se utilizaron técnicas cualitativas para la generación y recolección de la información de primer grado, y se recolectaron y analizaron datos cuantitativos provenientes de fuentes secundarias. Para el primer caso se realizaron entrevistas en profundidad y semiestructuradas con actores clave y secundarios respectivamente. También se pusieron en práctica algunas observaciones participantes, las cuales brindaron información secundaria (o complementaria) para la contextualización y localización de la experiencia abordada. Además, hubo un fuerte énfasis en el proceso de búsqueda, selección, compilación, clasificación, lectura y análisis, de una variada gama de materiales documentales, bibliográficos e historiográficos de archivo.

Así mismo, en lo referido a fuente secundarias, se procedió a la búsqueda y análisis de fuentes estadísticas (Bancos de datos e informes de CEIL-PIETTE / CONICET, Banco Mundial, Archivos del Centro de la Juventud de la Municipalidad de Rosario, CEPAL, [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar), MTEySS, Archivo de la Universidad Nacional de Rosario, etc.) permitiendo un abordaje más profundo del objeto de estudio, dada la propia complejidad de universo.

En lo referente al marco teórico, la investigación parte de la premisa ligada a la complejidad de las políticas públicas (Subirats, 1989), la cual asume las políticas como un proceso dinámico, en constante devenir, al cual se circunscriben gran variedad de actores intervinientes con diversos posicionamientos, características e intereses. Al mismo tiempo esa complejidad entra en juego con el universo público, primordialmente, mediante su incorporación (o no) a la agenda de gestión gubernamental. Esa agenda se relaciona

directamente con el anclaje territorial del cual gozan las PPCL, en el marco de un modelo de desarrollo (Arroyo, 2010) que busca conjugar las políticas públicas nacionales con las locales. Esas políticas, se orientan sobre la premisa diagnóstica de la necesaria elevación de los niveles de empleabilidad (OIT, 2000; Weinberg, 2004) de los destinatarios de las políticas, lo cual les permitirá tener mayores posibilidades efectivas de acceder al mercado laboral y así generar, desde la acción pública, respuestas activas y positivas frente a los indicadores de vulnerabilidad que impactan en la calidad de vida de los destinatarios de las políticas.

Tras las presentaciones preliminares sobre las motivaciones de la investigación, la exposición de las estrategias metodológicas y el marco teórico referencial, el trabajo presenta los siguientes avances provisorios i) el abordaje analítico de los modelos de desarrollo vigentes en nuestro país durante el período analizado -Modelo Neoliberal (entre 1994 y 2001) y Modelo Productivo Inclusivo (2003 y 2012)- que permitió identificar un conjunto de dimensiones en base a las cuales se indagaron las principales orientaciones y características -en cada modelo respectivo- de las políticas de empleo y capacitación laboral del período; ii) un recorrido por las características primordiales de la institución abordada -como caso testigo- a fin de poder observar su grado de acción, vinculación e incidencia en el universo de las PPCL implementadas en el territorio; y iii) el análisis y caracterización de algunas dimensiones básicas de las PPCL como la relación con la educación técnica, el abordaje territorial adoptado por ellas, la definición de sus contenidos y las estrategias de implementación, entre otras.

Estos avances permitirán configurar progresivamente una serie de conclusiones en la búsqueda de evidenciar las continuidades y rupturas existentes, entre ambos modelos de desarrollo, en las PPCL. Este es el desafío de esta tesis de Maestría.

**Palabras clave:** Capacitación Laboral, Modelo de Desarrollo Productivo Inclusivo, Continuidades y rupturas.

**Keywords:** Job training, Development model, Continuities and ruptures.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arroyo, D. (2010). *Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía.
- Manheim, J. y Rich, R. (1988). *Análisis político empírico. Método de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza
- OIT (2000). *Resolución sobre desarrollo de recursos humanos*. 88a. *Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT.
- Rodríguez Gómez, G. y Otros (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Granada-España: Editorial Aljibe.
- Sabino, C. A. (1992). *El Proceso de investigación*. Madrid: Editorial LUMEN – Humanitas.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.
- Weinberg, P. D. (2004, abril 27-30). Formación profesional, empleo y empleabilidad. Ponencia presentada en el *Foro Mundial de Educación de Porto Alegre*. Disponible en: [www.ilo.org/public/apanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/weinberg](http://www.ilo.org/public/apanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/weinberg)

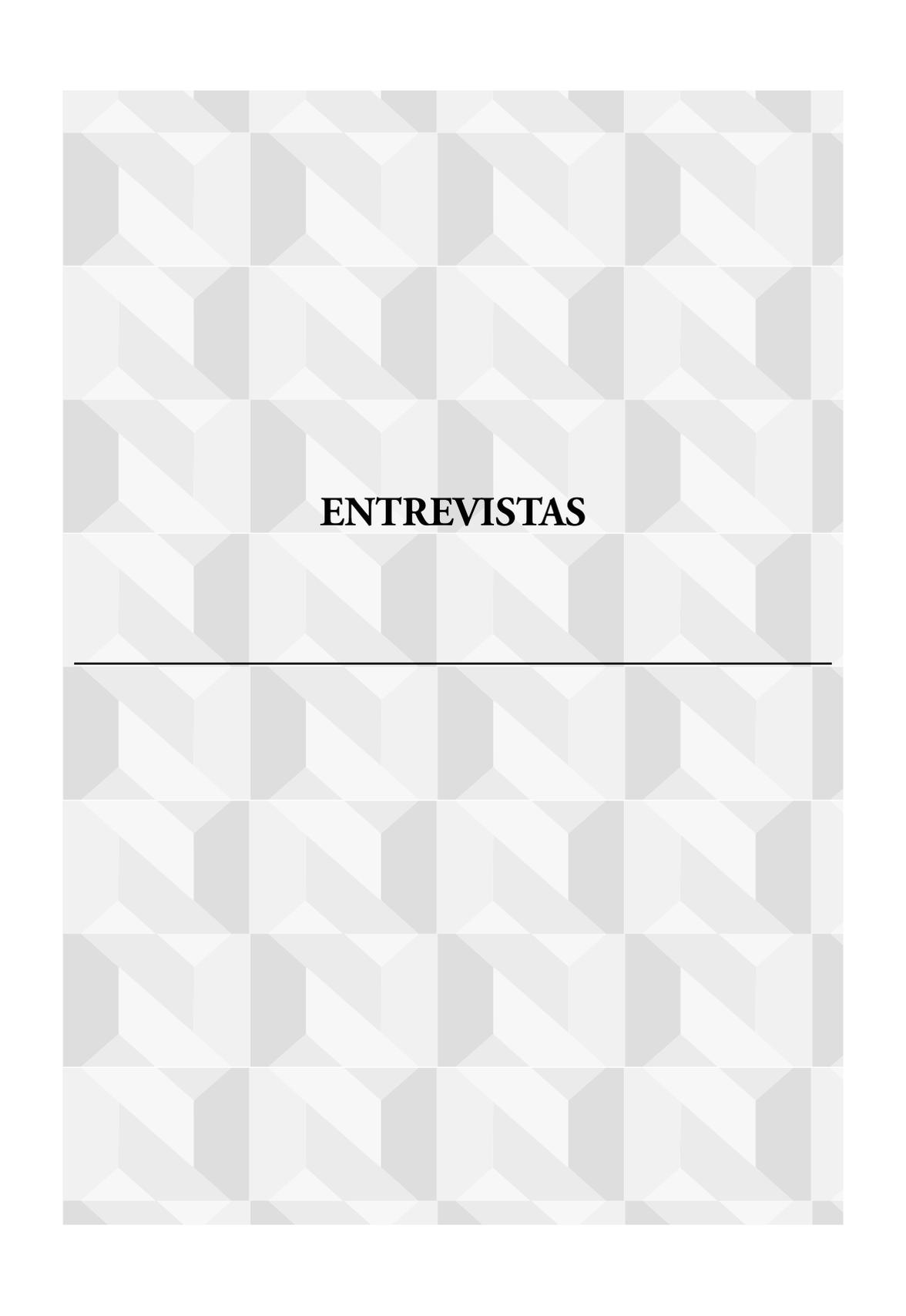
## DATOS DEL TESISISTA

**Tesista:** Lic. Rodrigo Javier Alvarez.

**Director:** Mg. Alejandro Casalis.

**Cohorte:** 2010 – 2011.

**CV Abreviado:** Licenciado en Ciencia Política, con orientación en análisis político, por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesor de Nivel Secundario en siete espacios curriculares referidos a las Ciencias Sociales. Cuenta con más de quince años de experiencia como formador y capacitador de adolescentes/jóvenes en ámbitos de acción y participación socio/comunitaria. Fue Coordinador Ejecutivo del Centro de Labor Legislativa “CEPEL” de Rosario (2006-2008) y se especializa en gestión de políticas públicas. Expuso en Seminarios Internacionales (Argentina, Chile) sobre políticas participativas, de empleo y capacitación. Cuenta con publicaciones en las Revistas *Ciudad Nueva* y *Boletín Salesiano* en 2011 y 2012. Correo electrónico: [alvarez.rodrigojavier@gmail.com](mailto:alvarez.rodrigojavier@gmail.com)



# **ENTREVISTAS**

---



## **Entrevista a Ernesto Laclau\*\***

### ***Interview with Ernesto Laclau***

Licenciado en Historia por la UBA y Doctor de la Universidad de Essex (Inglaterra), donde se desempeñó como profesor de Teoría Política y dirigió el Programa de Ideología y Análisis del Discurso. Desde 2006 fue profesor distinguido de Humanidades y estudios retóricos en la Universidad de Northwestern, y Director honoris del Centro de Estudios del Discurso y las Identidades Sociopolíticas en la UNSAM.

**“El kirchnerismo es, en muchos sentidos, un posperonismo.”**

**Por Gregorio Dolce\***

**Fecha de Recepción:** 15 de abril de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 04 de julio de 2014.

\*\* Esta entrevista es producto de un reportaje realizado el 11 de noviembre de 2012 que ha sido publicada en el siguiente libro: Bernardo, H.; Dolce, G. (2013). *Bisagra K. El kirchnerismo en el contexto latinoamericano*. Buenos Aires: Editorial Acercándonos.

\* Gregorio Dolce es Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata (FPyCS-UNLP), becario de la UNLP (FaHCE-IdIHCS-CISH) y doctorando en Ciencias Sociales (FaHCE-UNLP). Asimismo, se desempeña como docente en la Asignatura de grado Historia Contemporánea de América Latina (FPyCS-UNLP) y es miembro del proyecto de investigación “Límites de la democracia formal y prácticas políticas de su radicalización en América Latina: 1930-2010” dirigido por María Teresa Bonet, doctora en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Correo electrónico: gregorioldolce@gmail.com

**Gregorio Dolce: -¿Qué evaluación puede hacer del conjunto de gobiernos latinoamericanos actuales?**

**Ernesto Laclau:** -Hay una división fundamental entre aquellos que se han lanzado hacia un proceso de cambio en una dirección nacional muy popular y los que siguen atados al pasado. Es decir, a una política de dependencia con los Estados Unidos. Entre estos últimos ubico a Colombia, México, Chile. Uruguay es un caso más complicado porque ahora con José Mujica están habiendo avances en una dirección progresista. Hay que ir consolidando una unidad regional con la incorporación de Venezuela ahora al MERCOSUR (Mercado Común del Sur) el proyecto ha dado un paso gigantesco hacia adelante. Junto con Venezuela y Brasil, el MERCOSUR va a ser uno de los grandes espacios internacionales de actividad económica.

**G. D.: -¿De qué manera se relacionan estos gobiernos con el argentino?**

**E. L.:** -La Argentina es parte de este proyecto y es uno de los gobiernos más progresivos de la región en varias direcciones. Por un lado, puede evidenciarse la ruptura con el FMI (Fondo Monetario Internacional) que ha sido una de las más radicales; en término de derechos humanos ha roto con el pasado dictatorial. Por ejemplo, en Chile la transición fue mucho más tenue, mientras que en la Argentina el corte fue más drástico. En términos de medidas económicas se encuentran la nacionalización de las jubilaciones, la nacionalización del petróleo, la Asignación Universal por Hijo, lo que implica una política de redistribución del ingreso. Por ende, la Argentina está en el frente de los países que están empezando un camino nuevo. También están Bolivia, Ecuador -con su revolución ciudadana- y Venezuela.

**G. D.: -¿Qué características son las que, según su perspectiva, definen al kirchnerismo?**

**E. L.:** -No sé si se puede definir un fenómeno político tan complejo. El kirchnerismo viene de la tradición peronista, pero en la tradición peronista vino de todo: vino López Rega pero también Néstor Kirchner. O sea que el kirchnerismo es, en muchos sentidos, un posperonismo. *Pos* en el sentido no de romper con el pasado peronista que no lo está haciendo, sino en el sentido de que está prolongando algunas cuestiones que estaban licuadas.

**G. D.: -¿Si tuviera que definir al kirchnerismo dentro del escenario latinoamericano, cómo lo haría: lo identificaría como un gobierno de nueva izquierda, populista, ambos o de alguna otra manera? ¿Y qué entiende usted por la caracterización que sugiere?**

**E. L.:** -Diría que el kirchnerismo es la verdadera izquierda en la Argentina. Hay grupúsculos que van en otras direcciones y muchos de ellos se están aliando con la derecha, pero el kirchnerismo representa la izquierda real y posible. Y ahí se está creando una matriz a través de la cual se puede pensar en la implementación de un cambio. Es un populismo de izquierda en el sentido de que los actores del cambio que se están impulsando no son ya sectores sociales tan precisos como la clase obrera del pasado, sino que son una amalgama de distintas fracciones y grupos. Hay que pensar que históricamente el marxismo fue una teoría acerca de la homogenización creciente de la sociedad. La tesis sociológica básica era que iba a haber una tipificación creciente de la estructura social bajo el capitalismo, las clases medias y el campesinado iban a desaparecer y, entonces, habría solamente una masa proletaria homogénea que se iba a enfrentar con la burguesía capitalista. Ahora, en lugar de avanzar hacia una mayor homogeneidad, la historia avanzó en dirección de una heterogeneidad creciente. Entonces, en momentos de esa heterogeneidad, la articulación política de elementos disímiles empieza a

ocupar un lugar cada vez más central. Creo que con Antonio Gramsci hubo un cambio de paradigma dentro del marxismo que comenzó a implementarse y en un mundo globalizado hemos avanzado en esa dirección. El kirchnerismo es una expresión de ese mundo en descomposición y recomposición, y de alguna manera el futuro del kirchnerismo depende de poder entender esa heterogeneidad en todo su potencial radical.

**G. D.: -¿Qué entiende por populismo de izquierda?**

**E. L.:** -El populismo no es una ideología ni un concepto peyorativo. Es una forma de construcción de lo político que puede obedecer a las ideologías más diferentes. ¿Cuál es la forma de construcción de lo político? Interpretar a los de abajo pasando por encima del sistema institucional para oponerse al poder existente. Eso lo hizo el fascismo, pero también el maóismo. Por ende, el populismo en sí mismo no es ni bueno ni malo, puede avanzar en las direcciones más diversas. Ahora, lo que sí es seguro, es que sin la interpelación de los de abajo frente a un sistema institucional esclerosado no hay posibilidad de política radical. El populismo no siempre es progresivo, puede haber un populismo de derecha, pero una política de izquierda sin populismo es impensable. Por ejemplo, si uno compara el populismo kirchnerista con el chavista, se puede ver que en la Argentina tenemos una sociedad civil mucho más estructurada que en Venezuela. En Venezuela la interpelación es más directa, de base. En la Argentina es una política más compleja y articuladora. Entonces el populismo se va filtrando a través de mecanismos institucionales más complicados. Si uno piensa en el populismo histórico en la Argentina, el peronismo, ahí era relativamente fácil la tarea de Juan Domingo Perón porque él estaba interpellando una clase obrera homogénea, donde los tres grandes centros (Rosario, Córdoba y Buenos Aires) constituían un mundo relativamente uniforme, y Perón iba construyendo la base de su

movimiento. Por ejemplo en Brasil, en el mismo período, la cosa era más compleja porque es un país mucho más regionalizado y Getúlio Vargas tenía que ser articulador de sectores sociales muy disímiles y no podía tener el discurso directo que tenía Perón. Hoy día, en la Argentina, hay que constituir un pueblo a través de métodos más complejos y es lo que el kirchnerismo está intentando hacer. Si uno compara con Venezuela, Hugo Chávez se encontraba con una sociedad civil completamente desarticulada y entonces envía las misiones y otras formas de poder local, con ello intentaba construir una base nueva pero el momento del poder central era decisivo. En la Argentina, Cristina Fernández se enfrenta con la tarea de tener que constituir un movimiento radical en el contexto de una sociedad civil más estructurada, y eso es más complicado.

**G. D.: -¿Observa algún tipo de relación entre el kirchnerismo y el primer peronismo?**

**E. L.:** -La divisoria del '45 fue decisiva en la Argentina. Por un lado, estaba lo nacional-popular y, por otro lado, estaba la tradición nacional. Esa división en el imaginario político no ha desaparecido.

**G. D.: -En cuanto a la idea de dicotomización del espacio social, ¿cómo la analiza en la Argentina?**

**E. L.:** -No creo que aún exista una sociedad definitivamente dicotómica en la Argentina, pero evidentemente estamos avanzando hacia eso. Y eso no me parece necesariamente malo, porque cuando se empieza a diluir la frontera entre la izquierda y la derecha se genera una suerte de pensamiento único que no responde a ninguna posibilidad de cambio. En Europa es un desastre lo que está ocurriendo: entre la socialdemocracia y los partidos conservadores prácticamente no hay ninguna diferencia. La política económica que llevó adelante el laborismo inglés, durante los 10 años que estuvo en el poder, no era demasiado diferente del neoli-

beralismo que lo precedió. Me acuerdo que el recientemente fallecido Eric Hobsbawm decía que el "blairismo" había sido simplemente un "thatcherismo con pantalones". Hoy día empiezan a haber algunas alternativas. En Grecia hay una izquierda que podría llegar a gobernar. En España es un poco más difícil porque "los indignados" tienen un discurso de protesta pero no de construcción de poder alternativo. Hay síntomas de posibles cambios, pero no hay procesos de cambios radicales como los que se están dando en América Latina.

**G. D.: -¿Qué tipo de Estado construye el kirchnerismo?**

**E. L.:** -El kirchnerismo está construyendo una serie de frentes políticos que todavía no han convergido en un proyecto de Estado totalmente alternativo y coherente, pero se está avanzando en el frente de los derechos humanos, la política económica, la distribución del ingreso, pero eso tiene que ir plasmándose. Es absolutamente importante la reforma constitucional si puede llegar a impulsarse, porque la Constitución que tenemos es neoliberal. La Constitución más progresiva que tuvimos fue la de 1949, que había nacionalizado las fuentes de energía, había establecido el control social de la propiedad y otros principios básicos elementales. He dicho, en reiteradas ocasiones, que las instituciones no son nunca neutrales, sino que son una cristalización de las relaciones de fuerza entre grupos. Y un proyecto de cambio que trata de alterar las relaciones de fuerza necesariamente va a tener que chocar con el orden institucional vigente. Y la primera forma de modificar el orden vigente es la reforma constitucional.

**G. D.: -¿El kirchnerismo es la última etapa de algo viejo o el comienzo de lo nuevo?**

**E. L.:** -El kirchnerismo empieza, es un comienzo. Es un intento de posperonismo. Es decir,

el peronismo tenía resabios ideológicos de todo tipo de doctrinas: había elementos autoritarios también, pero el peronismo se desarrolló más allá de sus límites. Y el kirchnerismo representa un momento más alto de eso. Hoy ya nadie piensa en términos de las confrontaciones ideológicas que dominaron el tiempo peronista. Aunque como decía el título de aquella película argentina, siempre las aguas bajan turbias. El kirchnerismo brota del peronismo, por ende, no puede ser un movimiento prístino que empieza a crear desde el vamos. Se están creando organizaciones nuevas como Unidos y Organizados que van a representar la tendencia fundamental del cambio, pero elementos del pasado van a estar presentes y, ahí en sentido gramsciano, habrá que ver la guerra de posiciones y ver cómo la relación entre distintos grupos se va plasmando.

**G. D.: -Habló de algunas virtudes. Si tuviera que marcar falencias, ¿cuáles indicaría?**

**E. L.:** -Hay ciertos aspectos en los que no se ha avanzado demasiado. Creo que la legalización del aborto es un tema en el cual no se ha avanzado lo suficiente, y Cristina Fernández es un poco renuente a entrar en ese tipo de política. Y algunos aspectos particulares que uno podría ir señalando, pero la línea general del proceso es correcta. Y la política económica es lo que mejor funciona. Hay una buena política de expansión de la demanda, pero lo que es necesario hacer es una política de diversificación de la producción más agresiva que lo que se ha hecho hasta ahora. No puede ser que se hayan aplicado políticas sociales redistributivas, pero que todo dependa del precio de la soja. Es necesario que los altos precios de los productos agropecuarios lleven a una diversificación productiva, pero eso no es algo que se hace en dos días, requiere una mayor planificación.



## **Entrevista al Dr. Eduardo Barcesat\***

### ***Interview with Eduardo Barcesat***

Constitucionalista y defensor de los Derechos Humanos.

**“La Argentina va a tener toda la comprensión de Latinoamérica y el Caribe y buena parte de Europa, porque Europa sabe que si caen en *default* Grecia, Italia, España, Irlanda y Portugal si se aplica la doctrina Griesa es una quiebra del sistema financiero.”**

**Por Cristina Ruiz del Ferrier\*\***

**Fecha de Recepción:** 30 de junio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 15 de julio de 2014.

---

\* La autora agradece al Dr. Daniel García Delgado por haber propuesto y posibilitado la realización de esta entrevista. Asimismo, agradece también al Dr. Eduardo Barcesat por su tiempo, amabilidad y predisposición.

\*\* Cristina Ruiz del Ferrier es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctoranda en Ciencias Sociales en UBA. Investigadora-Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Editora de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO Sede académica Argentina. Correo electrónico: [cruiz@flacso.org.ar](mailto:cruiz@flacso.org.ar)

**Cristina Ruiz del Ferrier: - Si le parece bien, podemos comenzar por analizar la situación actual de la Argentina. ¿Podría comentarnos el motivo de su último viaje y qué análisis realiza de la situación en la que se encuentra nuestro país en relación a los denominados "fondos buitres"? ¿Cuál cree Usted que son las posibilidades de la Argentina en esta situación?**

**Eduardo Barcesat: -** El último viaje fue ante una audiencia del Tribunal del CIADI en Washington referido al reclamo de un grupo de bonistas conocido como *Task Force Argentina* (TFA) que son los bonistas italianos que compraron unos bonos por inducción de los bancos italianos que eran tenedores previos al *default* y que se los adjudicaron, se los "recomendaron" de manera de sacárselos de encima y la sospecha vehemente que tenemos es que ese juicio no está iniciado en realidad por los bonistas sino por los bancos italianos que han desviado un posible reclamo de indemnización y compensación por el mal consejo que les dieron y por eso les pusieron el estudio jurídico italiano. Tres estudios jurídicos: un enorme estudio jurídico estadounidense especializado en reclamos internacionales; un estudio jurídico italiano y un estudio jurídico argentino, en este último caso el de Martínez de Hoz hijo. Bueno, esa demanda es un disparate total porque primero, no se sabe bien la cifra exacta de los reclamantes ni quiénes son. Segundo, un procedimiento arbitral no es apto para recibir ese tipo de reclamos. Reclamos arbitrales son cuando hay una empresa inversora y un Estado nacional en conflicto. Son dos partes. Diría que la parte probatoria es más sencilla para el tribunal arbitral. Además se entiende que un laudo arbitral en esos casos puede agotar la jurisdicción. Inversamente aquí se dice que al principio había 161.000 bonistas. Es una leyenda indocumentada. No se sabe si es así. Al momento en que el tribunal mandó a un experto a verificar eran 51.000. Los 161.000 transmutan en 51.000 y de ellos 5.000 no tendrían documentación adecuada. La inhabilidad de título, el defecto legal de la demanda, es ostensible y eso

es una defensa que en todo procedimiento debe ser resuelta previamente por el tribunal, no darle curso y seguir en la contienda. La otra defensa es que el tribunal es incompetente porque en los bonos, en las leyes que emitieron estos bonos se establecieron la jurisdicción judicial a opción del bonista (Roma, Nueva York, Londres, Tokio, Frankfurt). Lo razonable sería que o en Roma o tal vez en Nueva York, hubieran hecho su reclamo si es que decidieron no ingresar al canje, a la reestructuración de deuda, pero en lugar de ello van a un tribunal arbitral que está excluido de la competencia y que por su reglamento además no tiene competencia para este tipo de temas. Así que es totalmente desafortunada la iniciativa y diría que hasta puede revertir en perjuicio de los bonistas porque ya lleva ocho años el juicio y aún saliéndoles favorable, después tienen que ir a una jurisdicción judicial para ejecutarlo y se van a encontrar con que tienen la acción prescrita porque este laudo va a ser nulo. Ya en el laudo sobre jurisdicción que es previo al fondo de la cuestión, el tribunal se dividió 2 a 1. La mayoría hizo un "engendro" a favor de la jurisdicción del tribunal del CIADI y el juez -un experto en Derecho Internacional Egipcio, el Profesor Georges Michel Abi-Saab-, se mandó un dictamen tremendo diciendo que eso era "ingeniería genética judicial" y después de presentar su voto en disidencia renunció ya por resultar incompatible poder seguir estando. El actual árbitro español creo que está en la misma senda porque en todas las resoluciones de procedimiento votó por separado respecto del presidente y el árbitro electo por los reclamantes. Bueno, para mí fue la primera audiencia en este caso porque no había sido convocado anteriormente a tomar intervención. Mi impugnación se basó en la teoría de la ficción; es decir, estamos ante una ficción, como si hubiera un proceso arbitral y como si hubiera un reclamo, pero en realidad no existe nada de eso. Entonces anticipé mi opinión de que va a ser nulo, de nulidad absoluta, y que va a terminar perjudi-

cando a la Argentina por someterla a un proceso innecesario y perjudicando a los bonistas porque el juicio nulo no va a interrumpir la prescripción de la acción que emana del título y, por lo tanto, pueden perder la totalidad de la válida del crédito.

Si esto hubiera caído en manos de cualquier tribunal jurisdiccional, habrían dicho: "Cada uno tiene que acreditar que tiene los depósitos, cómo compró los bonos, un certificado del banco y si va a ser en una presentación fuera de la jurisdicción italiana tiene que ser con la apostilla de La Haya; si no, no se puede presentar un documento". Y aquí no hay nada de eso. No se sabe ni quiénes son. Entonces, va a ser nulo pero puede tener el impacto ante la opinión pública de un laudo 2 a 1 que diga: "La Argentina condenada por los bonistas italianos", etc. En realidad, esa condena, primero, va a ser anulada por cualquiera que revise que va a ser el camino cierto o cuando intenten llevarlo a alguna jurisdicción judicial y el juez diga: "Esto es un disparate; no puedo ejecutar esto".

#### **R. F. - ¿Cómo analiza la cuestión de los bonos en general y de la deuda externa argentina en particular?**

**E. B.:** - Bueno, yendo ahora a la cuestión de los bonos en general y de la deuda externa argentina, el gran problema es que bajo la dictadura cívico-militar por una cláusula que modificó el Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Nación conocida como "Cláusula Martínez de Hoz" se habilitó que todos los contratos de la deuda externa argentina estuvieran sometidos a la ley y jurisdicción del Estado de Nueva York; además encadenados. Es decir, la mora en uno de los convenios provocaba automáticamente la mora de todos los convenios. Se enajenó totalmente la soberanía legislativa y jurisdiccional argentina, nos entregamos "de pies y manos" y, en realidad, es toda esa deuda engrosada con el Megacanje, el Blindaje, el Plan Brady. Todo termina en una cifra enorme como una bola de nieve que ha ido creciendo con cada renegocia-

ción, pero tiene su origen en las contrataciones hechas por un usurpante del poder político. En la reforma constitucional del año 1994 se introdujo una cláusula señera que es su Artículo 36 que establece que son nulos no solamente el acto usurpatorio sino el ejercicio de las potestades que confiere la Constitución a los tres poderes de manera que esos actos son nulos de nulidad absoluta e insanable. Estos actos de contratación de la deuda caen en esa categoría de lo nulo absoluto, total e insanable que apareja la responsabilidad penal y patrimonial de los autores responsables; que les aparezca la descalificación como infames traidores a la patria y la inhabilidad para ocupar cargos en la función pública bajo el Estado de derecho. A esta cláusula hay que sumar la del Artículo 27 de la Constitución Nacional que es el que establece que la Nación Argentina no puede celebrar tratados con las potencias extranjeras que vulneren el orden público constitucional. Aquí se desgajó una parte de la Constitución porque los principales contratos en materia económica, ya sea por los tratados bilaterales de inversión, los tratados de protección de inversión extranjera o los de la deuda externa son los contratos más importantes del Estado argentino. Bueno, esos no están sometidos ni a la ley ni a jurisdicción argentina contrariando lo que dice la Constitución al hablar de las potestades del Congreso para dictar las leyes y lo que dice la cláusula, la anterior, la del Poder Legislativo del '75, la 116 de la Constitución en la que se refiere a las potestades del Poder Judicial que dice que debe conocer en todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, las leyes y los tratados. Es decir, hay un plexo constitucional enorme violentado por estas disposiciones.

Sumaría a ello lo que establece ahora a consecuencia de la constitucionalización en la reforma del año 1994 de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Cito es-

pecialmente los pactos internacionales de Naciones Unidas de derechos civiles y políticos y el de derechos económicos, sociales y culturales. Éste último le impone al Estado desarrollar todos los medios para hacer asequible el acceso a esos derechos económicos, sociales y culturales; todo esto que forma los principios de autodeterminación e independencia económica ha sido desbordado en función de esta errónea política que desgraciadamente se prosiguió porque todas las otras emisiones de bonos que son una enorme cantidad, todas se hicieron repitiendo la cláusula.

Claro que ya es muy difícil decirle a un bonista que tuvo una vez títulos sometidos a jurisdicción extranjera que ahora van a estar sometidos a ley y jurisdicción argentina. Pero esto llevó a que en la reestructuración de deuda en el año 2005 y luego en el año 2010 se reprodujera esa sumisión de nuestra soberanía legislativa y jurisdiccional provocando la situación que tenemos ahora. Que aquello que en el derecho comercial de todos los países establecen como principio que cuando alguien está en situación de cesación de pagos, si logra un acuerdo de reestructurar su deuda que recibe el apoyo de dos tercios de la masa de acreedores, etc., esa resolución es obligatoria y vinculante para todos. Si uno examina en la jurisprudencia de los Estados Unidos, la que refiere a la situación de cesación de pagos, concurso de quiebra de empresas, la disposición es la misma. Basta con dos tercios. *United Airlines* y *American Airlines* reestructuraron su deuda, lograron una conformidad "raspando el borde" de los dos tercios... y bueno, así pudieron seguir funcionando. Seguirá y se debatirá la situación pues puede aplicar al derecho público. Yo soy de aquéllos que piensan que no hay diferencia entre el derecho privado y el derecho público. Que el derecho es uno solo y que tiene principios generales que insuflan las dos columnas: la del derecho público y la del derecho privado. Y por lo tanto el Juez Griesa tenía un criterio jurídico para resolver esto.

Lo que no tuvo fue decisión política de hacerlo, pero el criterio jurídico habría apoyado. Es decir: "Miren, ya los acreedores mayoritariamente han reestructurado su deuda; vaya allí o quédese afuera y 'haga papel picado' con los bonos". Pero yo no le puedo imponer una decisión cuando ya la mayoría se pronunció porque estoy afectando ahí sí el *pari passu*. Bueno, esa es la correcta lectura del *pari passu*, la que hace Griesa.

Creo que hoy, ya en la situación actual, Griesa no por inteligencia ni por pretender favorecer a la Argentina pero por su autoritarismo imbécil nos ha dado un gran pie para encontrarle una respuesta al tema. Él ha dicho que ese dinero que se depositó por el vencimiento del 30 de junio de este 2014 hay que devolverlo a la Argentina. Bueno, mi lectura es que está diciendo: "El pago tiene que operar en la Argentina bajo ley jurisdiccional argentina", de manera que esto es lo que debería plasmarse a través de una propuesta normativa muy similar a lo que fue el Punto final y la Obediencia debida, que declare la nulidad de las cláusulas de los contratos de la deuda externa, de los tratados bilaterales de inversión, de los tratados de protección extranjera en los que la Nación argentina hizo remisión de su soberanía legislativa y jurisdiccional. Y asumir la responsabilidad de completar el cuadro de los siete y algo por ciento que está por fuera del arreglo para que vengan al arreglo bajo ley jurisdiccional argentina o que se queden fuera.

**R. F. - Ése es un paso indispensable, ¿verdad?**

**E. B.:** - Sí, creo que ése es un paso indispensable. La presidenta de la Nación en el discurso del 9 de julio de 2010 dijo correctamente: "No hay autodeterminación plena sin independencia económica". Creo que esto hay que plasmarlo en una iniciativa y llevarlo efectivamente a una rectificación de este rumbo desviado que se inicia en 1976 y que necesariamente debe ser revisto. En el Congreso de la Nación hubo alguna iniciativa; creo

que del Diputado Héctor Recalde para derogar el Artículo 1. Mi inteligencia es que no se trata de *derogación* sino de *anulación*, porque eso nunca pudo tener lugar. Primero, por carácter usurpativo de la autoridad. Y segundo, porque va contra las previsiones de la Constitución Nacional. Creo que éste es el enfoque técnicamente correcto. Y el principio general del Derecho que está plasmado en nuestro Código Civil es que, tras la declaración de nulidad de un acto público, se vuelve al momento previo de la celebración del acto o de las cláusulas en este caso anuladas. Considero que éste es el camino y que es la única alternativa porque de lo contrario estamos bajo la presión de un fallo de Griesa; la previsible presión sobre un millón y medio más de *holdouts*; la Cláusula RUFO que significaría la caducidad del acuerdo porque los acreedores tendrían que reclamar la totalidad en función de esa cláusula y eso serían 130.000 millones y volveríamos a estar en la situación del 2001 con el cuadro político del 2001. Entonces esto creo que hay que evitarlo.

**R. F. - ¿Qué opina del actual apoyo internacional y regional a la Argentina? ¿Cuál es su diagnóstico en este sentido?**

**E. B.:** - Veo que hay una apoyatura internacional enorme, la OEA, el Grupo 77 más China; la UNASUR, el MERCOSUR, la CELAC; países que han dado su apoyo y hasta presentaciones como *Amicus Curiae* en beneficio de la Argentina. Creo que ese cuadro internacional ayuda a esta iniciativa. Entonces creo que Argentina tendrá que ser pionera y dar el ejemplo jurídico de cuál es la alternativa para la resolución de este tipo de conflictos. Bueno, en este aspecto, yo no tengo otra receta ni otro diagnóstico.

**R. F. - ¿Cree usted que esa defensa hacia la Argentina es por la Argentina o antes bien por intereses propios bajo una lógica de prevención para que no les pase lo mismo a estos países en el futuro?**

**E. B.:** - Yo creo que por interés propio. Creo también que la Argentina va a tener toda la

comprensión de Latinoamérica y el Caribe y buena parte de Europa porque Europa sabe que si caen en *default* Grecia, Italia, España, Irlanda y Portugal si se aplica la doctrina Griesa es una quiebra del sistema financiero.

Recordemos que casi todos los países conocidos han reestructurado sus deudas y han repugnado deudas, comienzo por los Estados Unidos. La enmienda décimo cuarta de la constitución fue para repudiar la deuda externa contraída por los Estados secesionistas “¿Cómo les vamos a pagar a los que se endeudaron para comprar cañones para matarnos a nosotros?”. Repudiaron la deuda por una autoridad ilegítima. Bueno, la nuestra también fue contraída por una autoridad ilegítima y después englobada, agrandada -Blindaje, Megacanje; etc.- Entonces, varios países han hecho reestructuraciones de deuda. Otros directamente ni se les exigió. Alemania después de las dos guerras queda deudora y se les condonan porque se cae el sistema financiero mundial. Es más, le pusieron plata: el Plan Marshall para rehabilitarlo. Hay un economista estadounidense, John Kenneth Galbraith, que trata este tema y con mucha sensatez, hasta con sentido del humor en uno de sus últimos libros *Viaje Alrededor de la Economía de Nuestro Siglo* cuando allí dice: “A los que nos hicieron la guerra, pusieron en peligro la paz mundial; provocaron la muerte de millones y millones; generaron el holocausto, a todos ellos, se les condonó. Ahora, a los países del Tercer Mundo que dieron un aporte al inventario y en varios supuestos también de soporte en armas y en batallones; a esos que nos ayudaron y que colaboraron en el esfuerzo de la guerra, a esos los exprimimos y les pedimos hasta la última moneda. ¿Cuál es el criterio entonces para medir una y otra conducta? ¿Cuál es la ética de una y otra postura?” A los genocidas, los crímenes de guerra, etc., a esos no les cobramos nada, les ponemos plata encima porque si no el sistema financiero se derrumba, pero a estos pobres que los estuvimos “succionando” durante

todo el esfuerzo de guerra, ahora les pedimos además la deuda externa. Creo que es la reflexión de un hombre que simplemente tiene sensatez. Dice: "Si algún día a un gerente se le ocurre exigir qué respaldo hay para los rojos de los países deudores se cae el sistema financiero porque se van a dar cuenta de que son 'dibujos telefónicos', 'números de teléfono' que han puesto en los balances. Se viene abajo el sistema financiero si se habla de la exigibilidad total de la deuda". Entonces hay que responder con realismo.

Hay que salir de esta encrucijada. Creo que la Argentina tiene una tarea pionera que realizar en esto y creo que lo va a hacer acompañada por un gran esfuerzo internacional.

**R. F. - En ese sentido, a nivel regional, ¿qué opinión le merecen los tratados bilaterales? ¿Qué consecuencias sociopolíticas contraen para el derecho de autodeterminación e independencia económica? Me refiero especialmente a los temas de transferencia tecnológica, de defensa de los recursos naturales y del medio ambiente, a la Ley de limitación a la propiedad extranjera de tierras rurales, entre otros temas dave.**

**E. B.:** - Bueno, efectivamente yo creo que todas las cláusulas de los tratados bilaterales que además no incrementaron la inversión porque están las estadísticas de la CEPAL que nos dicen claramente que la misma inversión que había antes de los tratados, la hubo después. Es decir que no hubo un crecimiento ni modificación sustantiva. Pero, en cambio, enajenamos esa soberanía legislativa y jurisdiccional con resultados desastrosos desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Esto es también en parte paradójal: se habla de esos tribunales arbitrales como el CIADI como si fueran la quinta esencia del saber de los juristas y de la ecuanimidad y la igualdad de las partes y, por lo menos en los procesos en que yo he tomado intervención, noto arbitrariedades e irregularidades que ningún tribunal jurisdiccional cometería.

**R. F. - ¿Por ejemplo?**

**E. B.:** - Por ejemplo, el caso de Aerolíneas Argentinas que es uno de los temas primeros que me tocó. La demanda no está puesta por AIR COMET, sino por las sociedades accionistas. ¿En qué país del mundo los accionistas pueden subrogarse en aquello que le corresponde a la empresa titular? ¿Por qué se van a subrogar? Después se fue develando que esto era parte de una gran tramoya porque quien financia el juicio es un fondo buitre. Entonces como AIR COMET estaba en cesación de pagos, como sean los accionistas. Pero los accionistas entraron en cesación de pagos dos meses después de firmar el convenio de financiación y los informes de los síndicos dicen que estaban en situación de cesación de pagos dos años antes. Entonces estas locuras en el tribunal arbitral esto camina. Ellos dicen que están construyendo una norma consuetudinaria del derecho internacional y les hemos dicho con mucha brutalidad y franqueza: "Miren, nunca se crea una norma consuetudinaria contra el derecho escrito. La norma consuetudinaria es cuando no hay una previsión legal expresa, pero cuando está esa previsión legal expresa se cumple la previsión legal y se dejan de inventos". Bueno, como estos hay cientos de ejemplos que podría abundar sobre la irregularidad y la inseguridad jurídica que deviene de la actuación de estos tribunales. No es que uno propicie anular totalmente los tratados bilaterales sino estas cláusulas. Es decir, quien viene a invertir en la Argentina tiene que someterse a la ley jurisdiccional argentina. Países como Brasil, como China tiene unas cláusulas en ese aspecto ejemplares diría; no solamente la ley de jurisdicción de China, sino que la tecnología que trae la empresa que hace inversión a China queda de propiedad del Estado chino porque si va a hacer negocio vendiéndole a los chinos, bueno, entonces que esa tecnología no me la cobren porque si ya cobran con las utilidades normales, no me cobren dos veces por la misma actividad. Todo esto que es la dependencia tecnológica tiene que ser revisto.

Ahí también acudo a otro trabajo de John Kenneth Galbraith en el que hace un examen de las remesas que hacen los países centrales a los países periféricos bajo la forma de empréstito y de lo que remesan los países periféricos a los países centrales bajo la forma “Pago de transferencia de tecnología” y saca una ecuación terrible; dice: “Por cada dólar que se pone en el plazo de un año se reciben de 3 a 4 dólares por transferencia de tecnología”. Claro, eso no hay ningún negocio en el mundo que por cada dólar que uno ponga le dé 3 a 4 dólares. Es brutal. Con mucha más brutalidad dijo esto mismo el Embajador de los Estados Unidos en la época de Menem, James Walsh, quien dijo: “Miren, ustedes pueden atrasarse con los pagos de la deuda, pero si no cumplen con las cláusulas y la ley de patentes que nosotros queremos, eso es *Casus belli*”. Cualquier otro país digno lo habría ‘envuelto en papel de diario con un moño de cáñamo’ y lo habría devuelto. Pero acá lo aplaudieron como una gracia del Embajador. Esto creo que es uno de los factores que hay que revertir porque si no nos desprendemos de la dependencia tecnológica se vuelve a generar otra deuda externa igual a la que hasta aquí hemos venido sufriendo.

**R. F. - Yendo ahora a otro tema insoslayable y reciente: quisiéramos conocer su opinión acerca de las leyes aprobadas por el Congreso de la Nación que reforman el sistema judicial y el Código penal. Usted argumentó públicamente que las normas se ajustan a lo que dice la Constitución. De hecho, las iniciativas propuestas por el propio Poder Judicial fueron discutidas e incorporadas al nuevo corpus legislativo. En ese sentido, ¿qué materias según su parecer han quedado pendientes de tratamiento y si considera que se ha avanzado en este tema?**

**E. B.:** - Lamentablemente, todo el cuerpo de la reforma judicial ha sido pulverizado. Y sí; efectivamente, yo he señalado que esto es un poco contradictorio porque todas las sugerencias que se aportaron en el debate, sobre todo sobre la regulación del Consejo de la Magistratura y la divisoria entre facultades del Consejo de la Magistratura

y del Poder Judicial fueron receptadas en la Cámara de Diputados a pesar de que el proyecto ya tenía media sanción del Senado. Lo que motivó que tuviera que volver al eje principal que era la integración del Consejo de la Magistratura, la forma de elección de la representación de abogados, jueces y académicos, que esto tuviera que volver para nueva votación en el Senado. Y cuando esto se logró y se incorporaron -repito- todas las sugerencias del Poder Judicial de la Nación, el Poder Judicial la declara inconstitucional. Y después fue completando esta iniciativa a través de acordadas de la Corte Suprema que declararon inaplicables otros tramos de la reforma judicial. Por acordada que es una facultad de Superintendencia no se puede declarar inaplicable una ley. Para empezar, esta palabra “inaplicable” no figura en nuestra Constitución. Se declara nula, inconstitucional, una norma en proceso judicial, en causa concreta, pero no que se reúnan los ministros de la Corte Suprema. Ellos solos sin existencia de causa y dicen: “No, estos 2 ó 3 puntos en los que se habla sobre las funciones, etc., que están en las normas de reforma del Poder Judicial son inaplicables”. No puede hacer eso. Sin embargo o ha hecho.

**R. F. - ¿Qué quedó entonces de la reforma judicial?**

**E. B.:** - Yo diría “un colador”. Y además genera una situación de anomia porque no se sabe muy bien qué quedó en pie y qué no. La situación es hartamente confusa e institucionalmente pútrida por lo que la única manera de resolver esto es, en lo que hace al funcionamiento, integración del Poder Judicial de la Nación una reforma constitucional. Ya que nuestro país adopta la forma representativa, republicana y federal y me detengo en los dos primeros planos: representativa y republicana. Hay que hacer un Poder Judicial que reúnen esos requisitos. El que tenemos actualmente tomada la Constitución de los Estados Unidos no es ni representativo ni republicano. Es un poder vitalicio y aristocrático que además fue pensado así por los

"padres" de la Constitución de los Estados Unidos -los Federalistas- para evitar cualquier posible desborde demagógico de los poderes políticos de manera que el poder conservador y retardatario es por esencia el Poder Judicial de la Nación y así ha operado. Recordemos las dificultades que tuvo Roosevelt con el Programa del *New Deal* que tuvo que impulsar una modificación de la composición de la Corte porque si no toda la normativa nueva inspirada en el modelo keynesiano, todo eso, se venía abajo. Así que salen de la crisis teniendo que modificar la integración de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Pero la Corte repuso recursos y lo ha demostrado claramente en este tema de los bonos sobre todo cuando se trata de la Argentina. Recordemos que esa corte de los Estados Unidos es la que ha validado el secuestro de un nacional en este caso de México sospechado de tener alguna vinculación con un crimen de un agente de la DEA. Lo secuestraron, se lo llevaron a los Estados Unidos y lo juzgaron. 6 a 3 votaron allí pero esa es la doctrina que imponen. Los Estados Unidos no permiten que sus nacionales sean juzgados por ningún otro país. Cuando tiene o sospechan que hay alguien en alguna situación contra los intereses norteamericanos, lo secuestran y se lo llevan a los Estados Unidos o a Guantánamo. Entonces toda esta situación hace que tengamos que pensar en un Poder Judicial realmente representativo republicano con mandatos reelegibles, pero con mandatos de plazos, por ejemplo, más extensos. 10 años pero después que se tengan que someter a un concurso en el Consejo de la Magistratura para renovar el cargo donde se valide o invalide lo que han hecho en ese período de ejercicio de la función. Acá no; tenemos funcionarios intocables que deciden en última instancia si una ley es inconstitucional o no. También esto tiene que ser revisto. Si cualquier juez va a poder hacerlo; si un tribunal constitucional, si una sala de

la Corte Suprema; pero hay que tener algo más uniforme y previsible. El control difuso de constitucionalidad que tenemos nosotros abre pie a que cualquiera declare una inconstitucionalidad de una norma que ha sido debatida. Y bueno, nos quedamos sin la norma. Es parte de la tarea.

**R. F. - Un tema que ha despertado polémica, sin lugar a dudas, ha sido el tema del voto a los 16 años. Según su postura, el voto a los 16 años contribuye a "favorecer que los jóvenes les preocupe la cosa pública". Usted ha sido uno de los oradores de la primera audiencia pública para debatir el proyecto oficialista. Entiendo que su postura y pedido en la Audiencia ha consistido en modificar el Código Electoral y en efecto, ha realizado algunas recomendaciones puntuales, como ser por caso, suprimir el Artículo 12 del Código Nacional Electoral por un Artículo 12 bis para establecer que "los jóvenes entre 16 y 17 años y los mayores de 70 años se encuentran facultados para votar acorde a sus decisiones al respecto".**

**E. B. -** Efectivamente. Considero que cuantos más participan, más democrática es la cosa y sobre todo me parece que la participación de los jóvenes es siempre bienvenida. Primero, porque los jóvenes tienen capacidad de comprensión. Yo cité en esa audiencia un trabajo de la UNESCO que decía que en un juego complejo como el ajedrez, las capacidades creativas se dan generalmente entre 20 y los 25 años. Después uno juega reproduciendo jugadas o movidas exitosas, pero las innovaciones siempre han venido en ese período. Todos los genios se han destacado en esa juventud. Albert Einstein formula la Teoría de la Relatividad a los 21 años; la escribe tiempo después pero el contexto del descubrimiento es a los 21 años. En el período de la juventud es cuando tenemos más neuronas. Lo digo con sumo dolor por la edad que tengo, pero... Esto hay que aplicarlo también a la política. ¿Por qué los vamos a considerar "ineptos" para la cosa pública cuando están en el momento de mayor capacidad neuronal? Me parece que es lógico fa-

cilitarlo. Mi única diferencia con el proyecto es la que dice que “pueden votar” y yo decía “están facultados” que es algo más fuerte. Fuera de esto, la categorización, el concepto jurídico entre *permisión* y *capacidad* o *facultamiento* me inclinaba no por *permisión*, sino por *capacidad* o *facultamiento*. Pero bueno, no es en este caso nada que critique u observe para descalificar la iniciativa tal como estaba redactada. Era una mejora, a mi entender. Bienvenida la norma y bienvenidos los jóvenes de 16 años a votar.

**R. F. - ¿Cuáles son los motivos principales de lo que yo denominaría “su elogio” o “su tributo” al Artículo 19 de la Constitución Nacional? Ello se atestigua, por ejemplo, en su pelea con los Medios Masivos de Comunicación respecto al fallo de la Corte sobre la tenencia y consumo de estupefacientes. En ese mismo sentido, ¿cuál es su postura en temas controversiales como este y en temas sensibles como el aborto?**

**E. B.:** - Bueno, yo creo que el consumo de droga no puede ser penalizado. En eso estoy totalmente de acuerdo, está en el marco del Artículo 19 de la Constitución que esto implicaría substituir un régimen de libertad y de respeto a la privacidad de las personas que no significa fomentar el consumo de drogas. Fomentar el consumo de drogas no me parece una política de Estado, al contrario; creo que habría que mostrar lo pernicioso que resulta esto. Pero bueno, así como cualquiera tiene la capacidad de mutilarse y ello no constituye delito en tanto son actos de la privacidad y el perjudicado es el de uno solo. Creo que debe haber una fuerte campaña de información sobre los efectos de las drogas, como también los tienen otros consumos: el de alcohol excesivo, el de tabaco, etc. Entonces frente a todo esto la única manera de contribuir desde el Estado es desde la cultura, desde la información y me parece que otra actitud no se puede tener y aquél que por alguna circunstancia ha sido afectado sea por el tabaco, el alcohol y/o la droga, lo único que se puede proponer es una política sanitaria de recuperación para rehabilitación, pero no otra cosa.

Y el tema del aborto creo que es otro tema de la privacidad de las personas y que por lo tanto, con un criterio pragmático -porque no hay otra manera de definirlo- hay que establecer una cantidad de tiempo desde el comienzo de la gestación hasta el cual se puede interrumpir voluntariamente el embarazo y que esto sea parte de la salud pública. Esta es mi postura en estos temas.

**R. F. - Lo llevo ahora a otro tema reciente. ¿Cuál es su análisis sobre Ley de Servicios Audiovisuales en nuestro país? Entiendo que Usted tuvo incidencia en la causa Papel Prensa representando al Sr. Rafael Ianover.**

**E. B.:** - Sí, a Ianover. Estuve representando a Ianover. Creo que se trata de parte del crimen de lesa humanidad que padeció la sociedad argentina, el pueblo argentino, que acredita además los vínculos entre los poderosos de la sociedad civil y la estructura militar que usurpó el gobierno y los negocios que hicieron como consecuencia de la usurpación no solamente el de *Papel Prensa*, hay una serie de empresas y de empresarios que se apoderaron en función de apropiarse, de rapiñar económicamente. De manera que la rapiña fue una política de Estado para beneficiarse. En este caso, la rapiña la ejercitaron los medios de comunicación escritos hegemónicos (*La Nación*, *Clarín*, *Diario La Razón*) con el apoyo inmundado del aparato de fuerza del Estado que se sintetiza en la frase de Magnetto mirándola a la Sra. Papaleo y diciéndole: “Le conviene firmar porque si no, usted y su hija están en peligro”. Creo que ese carácter rapaz y criminoso de la conducta habilita este proceso de esclarecimiento de cómo operó la apropiación y rapiña de *Papel Prensa*. Entiendo que el Estado está cumpliendo una enorme misión al llevar adelante como querellante que no es la Secretaría de Derechos Humanos y a eso se suman las querellas particulares, las de la Sra. Lidia Papaleo, la del Sr. Ianover que era el testamento súper honesto que tenía David Graiver porque jamás pretendió beneficiarse ni tuvo ningún lu-

cro personal por el favor que prestó a ese proyecto de *Papel Prensa* cuando Graiver era cabeza de la actividad empresarial. A él le significó además de la prisión, la coerción psicológica, la situación con su familia; la pérdida económica de su actividad empresarial. Era secretario de la Bolsa de Cereales. Todo este perjuicio enorme tiene que ser compensado por estos criminales que dirigieron y dirigen la actividad de esas empresas.

Creo que esa es una parte de labor en cuanto hace a la Ley de Servicios de Medios de Comunicación. No soy un experto. No trabajé en la ley. Pero sí puse de relieve en todo momento, a pesar de que me interrumpió el presidente de la Corte, Lorenzetti, cobrándose algunos otros enfrentamientos relativos a la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación. Pero lo que yo he puesto de relieve en todo el debate es que hay una cláusula específica en la Constitución que regula esto, el Artículo 42 que dice: "Información veraz y adecuada" y que "El Estado debe prevenir la formación de monopolios naturales o legales". Esta cláusula del Artículo 42, en todo lo que ha venido recorriendo el expediente nunca fue invocada. El extenso fallo de la Cámara Civil y Comercial Federal cita cualquier otro tramo de la Constitución menos la cláusula específica que además tiene una particularidad: es ley posterior porque se incorpora en la Constitución en la reforma del año 1994. Yo trabajé mucho para esa incorporación en la Convención Constituyente porque no estaba esta expresión del deber de brindar información veraz y adecuada porque había un *lobby* (*La Nación*, *Clarín*, *Ámbito Financiero*) que se oponía tajantemente a esta incorporación. No se lo logró en comisión; lo logré en el debate en plenario, de manera que conozco la historia de la cláusula. El fallo salió bien aunque con algunos señalamientos extraños a la materia decisoria donde la Corte equilibró los tantos y dejó asentados hitos para después darles fallo favorable a

los grupos *Clarín* y a otros grupos hegemónicos, por ejemplo, en la pauta oficial. Por eso te digo, el fallo es bueno pero tampoco es tan bueno. Y desde el punto de vista constitucional diría también, adolece de que no invoca ni aplica el Artículo 42 de la Constitución. De manera que creo que esta es mi valoración del tema.

**R. F. - Cambiando de tema, hace apenas unos días, en un diario italiano -Il messaggero-, el Papa Francisco declaró que "la política (está) devastada por la corrupción y desacreditada". En ese sentido, ¿qué opinión le merece el controversial Caso Ciccone y la similar situación del Ing. Mauricio Macri? ¿Qué consecuencias jurídico-políticas contraen estos casos a la gobernabilidad y a la representación política en la Argentina?**

**E. B.:** - En este tema me gustaría hacer dos aclaraciones: yo no conozco la causa Ciccone. Nunca nadie me ha llamado desde el punto de vista de la acusación o de la defensa para decir: "Bueno, mire, estamos así y ¿qué le parece? Opine, vea la causa; acá le entregamos la fotocopia", no. Lo que conozco es a través de los trascendidos periodísticos y de lo que se registra en la página de información judicial de la Corte. Lo que puedo observar es lo siguiente: de un lado, se ha dictado el auto de mérito cuando no se concluyó con el abanico de indagatorias que el mismo juez había fijado. Había también pendiente un pedido de ampliación del vicepresidente. No es de práctica que se dicte un auto de mérito a un expediente que además tiene connotaciones políticas importantes sin haber agotado las medidas de prueba. Y hablando de medidas de prueba, la Cámara le había indicado al juez: "Investigue la ruta del dinero a ver quién realmente puso la plata para la compra de ese paquete accionario". Bueno, esto no se hizo y se dicta el auto de mérito, es decir, el procesamiento. Me parece que esto va a ser revisado en la instancia de la operación de la misma Cámara que previamente dijo cómo había que proceder. Digo por doctrina del acto propio, si en su momento la Cámara dijo: "Investiguen

esto que no aparece claro en el expediente” y el juez desoye eso y dicta el auto de procesamiento, no lo veo muy sustentable. Lo que no significa liberar ni cerrar ninguna causa ni nada por el estilo, sino profundizar la investigación y oír a todos los sospechados.

La segunda aclaración: institucionalmente, tendría que decir que no se encuentra firme ese auto de primera instancia. Este sí es recurrible, no así la citación a indagatoria, pero el auto de procesamiento sí es recurrible. Recurrible ante la Cámara, no ante la de Casación ni ante la Corte porque las dos tienen jurisprudencia de que cómo no hay prisión preventiva, no causan perjuicio irreparable. Por lo tanto, puede seguir procesado que no tiene ninguna limitación, salvo esto de que salga del país, etc. Me parece que tenemos que esperar a que la Cámara se pronuncie antes de dar un cuadro de situación que pueda considerarse -respecto del procesamiento- firme. Constitucionalmente, la Constitución Nacional establece la presunción de inocencia hasta que medie sentencia condenatoria firme basada en la autoridad de cosa juzgada, cosa que por supuesto no la hay.

Surge inmediatamente el cotejo con la situación del Ingeniero Mauricio Macri. Él tiene un procesamiento firme y para más, tiene una Constitución, la de la Ciudad de Buenos Aires que establece un requisito distinto al de la Constitución Nacional. Dice que con auto de procesamiento firme no hay función en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires -yo lo planté-, en lugar de declarar inconstitucional esa cláusula por ir más allá de lo que dice la Constitución, dijeron que no, que esa cláusula no se aplica a Jefe, Vicejefe y sumpongo que tampoco a legisladores ni a jueces. Sí, en cambio, a partir del más alto cargo administrativo hasta el de maestranza; lo cual es un disparate porque demostraría que el que tiene más responsabilidad tiene menos exigencia desde el

punto de vista constitucional. Entonces, el maestranza o el director nacional tiene que tener un prontuario impoluto, pero el jefe de gobierno, los legisladores y los jueces pueden estar procesados por delitos de acción pública cometidos en el ejercicio de la función, como es el caso de Macri. Un verdadero disparate. Pero es el disparate que tenemos y entonces la oposición tendría que ponerse de acuerdo porque cuando era Macri que puede ser un subcandidato; sí, nadie levantó la mano para suspenderlo o separarlo del cargo. Pero como ahora es Amado Boudou, ahora sí se unen todos y corren a gritar. Bueno, habrá que decirles también que para que tengan un dictamen favorable en Cámara de Diputados tienen que lograr dos tercios de los votos para formular acusación y otros dos tercios para separarlo del cargo. En la composición actual no parece viable que esto pase. Fuera de esto, me han preguntado: “Bueno, pero ¿qué debería hacer Boudou? ¿Qué debería hacer la Presidenta? Eso forma parte de la privacidad de ese Artículo 19 de la Constitución, que cada uno de ellos decida qué tiene que hacer. Yo no me voy a meter en su privacidad. Soy muy respetuoso del Artículo 19 de la Constitución.

**R. F. - Por eso antes yo hablaba de su “elogio” o “tributo” a ese Artículo de nuestra Constitución Nacional.**

**E. B.:** - Exacto. Es cierto porque es una cláusula de lógica más perfecta.

**R. F. - Lo llevo ahora un poco más lejos en el tiempo.**

**A diez años de la reforma de la Constitución**

**Nacional: ¿Cuál es el balance jurídico-político de que Usted realiza como saldo de su experiencia en la Convención Constituyente para la Reforma Constitucional del año 1994? ¿En qué se avanzó efectivamente y en qué temas faltaría avanzar?**

**E. B.:** - Bueno, era una reforma condicionada. Ya venía condicionada desde el proyecto alfonsista de reforma. Tanto en esa como en la del '94 estaba previsto que no podía tocarse la parte dogmática de la Constitución, el capítulo 1º, por lo cual el modelo agroexportador rentístico seguía

intocado ahí; es decir, los intereses del gran capital estaban asegurados. Por supuesto yo integraba una fuerza que era el *Frente Grande* en aquél entonces, que no tenía capacidad para torcer la decisión. Nuestra consigna era "lograr lo mejor e impedir lo peor". Yo creo que lo mejor se logró a través de los temas habilitados: la incorporación de los tratados internacionales con jerarquía de cláusula constitucional; la habilitación para que el Congreso incorpore otros que al final tenemos 16 tratados internacionales de Derechos Humanos que forman parte del *plexo* constitucional; la incorporación de los medios tuitivos (el amparo, el *Hábeas Corpus*, el *Hábeas Data*); algunas formas de democracia semidirecta; el reconocimiento a los partidos políticos; todo esto son mejoras. Todo esto son mejoras bastante plausibles. Yo diría que desde el punto de vista del espectro de derechos humanos, la Argentina está a la vanguardia con esta constitución. Lo que falta es otra cosa; es la política de derechos humanos que es cómo se orientan los recursos y las riquezas para que efectivamente ese acceso sea en la dimensión de lo universal para todos los habitantes de la Nación argentina. Considero que esto es lo que falta.

Pensando en una reforma constitucional, he trazado tres ejes: uno, el de la constitucionalización de la integración de Latinoamérica y el Caribe. Esto lo tenemos que hacer juntos. Lo otro es la tutela de recursos y riquezas naturales. Las guerras futuras no sólo van a venir por el petróleo; van a venir por el agua, por los alimentos, por las tierras rurales. Algo de eso se tutela ya a nivel de la Ley de Protección del Dominio Nacional sobre las Tierras Rurales, pero si esto se constitucionaliza, mejor todavía. Y creo que esa política de Derechos Humanos que es el tramo importante de cómo se garantiza el acceso a los derechos de los enormes sectores de desposesión y desigualdad. Esto es lo que yo vería como el gran *plexo* de modificación del contexto constitucional. Creo que ahora que se despejó el tema

de "reelección sí / reelección no", puede avanzar en la Argentina en la idea de una Constitución a la altura de los desafíos del siglo XXI y desde la parte dogmática de la Constitución es donde diría, se responde a las presiones del Consenso de Washington, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La estructura institucional sea que sigamos con un sistema presidencialista o pasar a un sistema parlamentario, nada de eso se ha demostrado que pueda parar la presión de estos Organismos. Vaya como prueba al canto Grecia, España, Italia, Portugal e Irlanda que tienen sistemas parlamentarios y están "en la lona" por las exigencias y los virreinos que imponen estos tres poderes. De modo que confío más en la parte dogmática que en la parte institucional sin cerrarme a ningún debate.

**R. F. - Situándonos por un momento en la postrimería de la década del sesenta, como abogado-defensor de los Derechos Humanos, Usted representó dos casos centrales, el de Pablo Fernández Meijide y el de Teresa Alicia Israel. Si pensamos en el saldo que arrojó la década de los ochenta en la Argentina con sus avances y retrocesos en materia de Derechos Humanos, ¿cuál es su opinión sobre la época alfonsinista en materia jurídica? ¿Qué opinión le merece las Leyes de Punto final y de Obediencia debida?**

**E. B.:** - Yo creo que Alfonsín hizo un esfuerzo, ninguna duda, a través de la causa en contra de los ex comandantes pero la limitó demasiado y pretendió crear una especie de "teoría de los dos demonios" por los decretos de enjuiciamiento de las cúpulas de las organizaciones armadas y luego, creo que un estrepitoso derrumbe de la política de derechos humanos en la materia de Punto final y Obediencia debida que los defendió hasta último momento. En lugar de sumarse y decir: "Sí; estas leyes me las sacaron porque 'me tenían apuntando a la cabeza con una pistola' y no tuvimos más remedio que hacerlo". Pero una vez conjurado el riesgo, revisemos y anulemos. No sigamos sosteniendo que "era necesario para

la pacificación”. No, eso es tirar por la borda el orden jurídico de esas dos leyes. Así que he sido sumamente crítico de la misma manera en que fui crítico respecto de las limitaciones del procedimiento que se habilitó para el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad.

Recordemos que durante la campaña, Alfonsín decía de la justicia civil que es la única justicia para juzgarlos. Bueno, saca una ley donde se les da a los tribunales militares la competencia al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, el tribunal de la banda de delincuencia para que juzgue. Está bien, después se establece un plazo; la ley y la factibilidad de que sea la vocación de la justicia ordinaria y eso fue lo que finalmente operó, pero el período más precioso de investigación que es la tarea instructoria estuvo largamente demorada por esto. Además, el juicio se hizo en base a una parte de la prueba que se colectó por la CONADEP; es decir, el trabajo de los familiares para decirlo claramente y de las entidades de derechos humanos. Primero se tomaron 711 casos por las pruebas que tenían y después se acusa por 70 y se condena por menos de esa cifra. Es decir que ha habido una enorme desproporción entre lo que había que juzgar y aquello que efectivamente se juzgó y se condenó. Algunos dicen: “Pero igualmente la pena es la misma, reclusión perpetua, sean 10 ó sean 2.000”. Pero no, para el familiar que su caso haya sido investigado es sumamente importante. Y por eso es que empeñosamente los llevé adelante contra la Cámara Federal. La Corte fue la que me habilitó que actuara y con limitaciones porque cuando volvió el expediente a la Cámara Federal con habilitación a los Fernández Meijide y a los padres de Teresa Israel para participar en el proceso, yo no pude alegar oralmente. Me dijeron: “Sí, puede alegar pero por escrito”. Es decir, se reservaron ellos. Igual, no digo que habría mejorado, pero ¿por qué ese trato diferenciado? Cuando las partes son las mismas, el

ministerio público y el particular damnificado. De modo que tampoco aplicó la Convención del Genocidio que fue mi principal diferencia con aquella sentencia. Ya era ley positiva porque se ratificó por la Argentina en el año ‘56 y eso era un genocidio ¿por qué no se aplicó? Todas las limitaciones e insuficiencias después afloran y se logra la nulidad e inconstitucionalidad de estas dos leyes de clausura del espacio normativo institucional, el de Punto final y Obediencia debida y se abren; aparecen dos figuras: *lesa humanidad* o *genocidio*. La mayoría de los tribunales se inclinaron por *lesa humanidad*. Personalmente, sigo manteniendo la idea de *genocidio*.

#### **R. F. - La idea de “genocidio colectivo”, ¿verdad?**

**E. B.:** - Exacto. Es genocidio primero porque es norma anterior y salva la objeción de que crímenes de lesa humanidad es una incorporación posterior en la positividad normativa argentina. Estaba en lo que se llama “la new epoque” de la práctica de las naciones, pero positivada en el régimen. En cambio, el genocidio, sí estaba positivado por lo cual me inclino por el genocidio porque además creo que *lesa humanidad* es -para poner un ejemplo, cuando se tira una bomba en Hiroshima; se mata a todos, nadie sabe bien quiénes eran, quiénes estaban, etc. En cambio, el genocidio fue selectivo. Fue tomar un grupo, perseguir ese grupo para destruirlo físicamente.

#### **R. F. - Con identificación.**

**E. B.:** - Con identificación, “etiquetado”; esta es la principal diferencia. El único tribunal que mantiene este criterio de genocidio es el Federal Nº 1 de La Plata. La Cámara Federal Nº 1 del Dr. Carlos Rozanski; su principal movilizador y Presidente del tribunal. Después, en derechos económicos, sociales y culturales, Alfonsín anuncia que va a revisar los contratos de la deuda externa. Dura 21 días la iniciativa. Después la deroga. Acepta la publicización de la deuda pública privada. Es decir, en ese aspecto creo

que hubo muchísimas claudicaciones. Yo sé que le tocó un período difícil: la relación precios de las materias primas y de las mercaderías elaboradas era muy desperejo. Ahora es mucho más igualitario para los países productores de materia prima, pero me parece que bajó muchas banderas, que decepcionó y que cuando dictó el Estado de sitio en la solemnidad de su mandato por lo que llamaba "la irregularidad institucional" o "la situación de conmoción interior", en lugar de buscar a los grandes capostotes que provocaron la caída de su gobierno, va a buscar a los pobres que asaltaban o que entraban a los supermercados a llevarse dos cartones de leche. Bueno, esa es una concepción que demuestra que le faltó estatura de estadista para esto ¿no? Pero es considerado el "Padre de la democracia". Un hombre que tenía simpatías intelectuales que yo comparto en buena medida. Recordemos que él fue el que llevó a la Unión Cívica Radical a la Internacional Socialista. Ya eso se olvidó y pasó a la historia.

¿Puedo contar una anécdota graciosa?

**R. F. - Por supuesto.**

**E. B.:** - Concluida la Convención Constituyente, hay una reunión en Rosario sobre el balance de la reforma constitucional. Alfonsín estaba en una de las mesas redondas y a mí me tocaba la siguiente en el mismo espacio. Por lo tanto, ingresé calladito por el fondo del salón y él no sé por qué estaba hablando de Lenin y del imperialismo como última etapa del capitalismo y me dice, él desde el frente y yo desde atrás de todo: "¿Es cierto o no Barcesat que Lenin decía que el imperialismo es la última etapa del capitalismo?" Y a mí se me ocurre la mala idea de decirle: "No, no; dijo: 'El radicalismo, última etapa del capitalismo'". Y hubo una carcajada generalizada. Al final, se terminó riendo él también porque comprendió que era una humorada nomás. En la Convención Constituyente lo había hecho "sal-

tar" con otras frases. Cuando me referí a él sobre el final de su mandato, utilizaba mucho aquello de "no se pudo", "no se supo", no se quiso". Bueno, entonces yo previniendo con el tema de la maldita votación en bloque de los 13 puntos del núcleo de coincidencias básicas o Pacto de Olivos dije: "Y que no digan después que no se supo, que no se quiso y que no se pudo". Y Alfonsín "saltó como un resorte". Y me dijo: "No es una linda frase, doctor".

**R. F. - No le gustó nada.**

**E. B.:** - No, no le gustó nada.

**R. F. - ¿Qué fue lo más difícil a lo que lo enfrentó la tarea de ser abogado y defensor de los Derechos Humanos en un contexto tan difícil y adverso como lo fue la última dictadura miliar en la Argentina?**

**E. B.:** - *Vivir*. Categóricamente. Sí, vivir. Vivir en un mundo invertido porque uno hacía lo que sabía que debía hacerse pero al mismo tiempo tenía conciencia de que en general no iba a pasar nada, pero si no lo hacíamos era peor todavía. Muchas veces en sala de peritos de tribunales me decían: "Pero, ¿para qué se mata presentando *Hábeas Corpus* si se los van a rechazar?" Pero creía que esto es lo que había que hacer. Y mientras tanto, uno tenía que llevar una vida cotidiana. La otra opción era exiliarse, el desarraigo de la familia, etc. Es decir, vivir fue una decisión difícil; quedarse otra decisión más difícil y tomar la defensa de derechos humanos era terrible y tuve momentos muy angustiosos, muy angustiosos. Siempre pensé que me servía, o yo me convencí de que me servía, como pertrecho la pertenencia a organizaciones internacionales de abogados. En realidad era una creencia que me insuflé yo mismo; sí. Se deben haber llevado a cientos en igual situación, pero la Asociación de Abogados salió en defensa mía claramente cuando desde el Ministerio de Justicia le preguntaban "¿Quién es éste?" o "¿Qué está haciendo éste?". Y es más, un presidente de la Asociación de Abogados llegó a decir en situación públi-

ca que si tocaban a ... y nombró a 4 ó 5 abogados entre los cuales yo estaba, eso era como intervenir la entidad completa, la Asociación de Abogados de Buenos Aires que era una entidad más de derechos humanos. Es decir, "Tocan a algunos de ellos, nos tocan a todos nosotros". Bueno, lo dijo delante del entonces Ministro de Justicia. Yo valoro enormemente ese gesto. También otro Presidente anterior, me acompañó en un memorial a la Corte en el caso Zamorano, que fue un caso pionero porque después logró la libertad de Timerman en base a eso. Lo hicimos junto con Carrió y después también el de Timerman. Zamorano no tenía tanta presión internacional como Timerman pero la doctrina se estableció allí, en el caso Zamorano. Es más, algunos constitucionalistas se confunden y citan como sentencia lo que en realidad fue el fundamento de una medida para mejor proveer que era muy bueno el fundamento para entonces. Pero después con la sentencia concreta, más lugar al *Hábeas Corpus*; esa fue la sentencia real.

Entonces, yo sé que uno ha infligido sufrimientos familiares y roto lazos con gente cercana que me decía: "No te metas tanto que si te metés vos me podés salpicar a mí". Por eso, cuando escribí un libro le puse como dedicatoria: "A todos aquéllos que en los años difíciles me dijeron 'Mejor no te metas'". lo cual honra a todo un grupo de familiares y amigos honestos y dejaba a un lado, separados, a todos los otros que expresaban temores no por lo que me pasara a mí sino por lo que si me pasaba a mí les podía pasar a ellos.

**R. F. - Si tuviese que explicarles a los jóvenes más jóvenes, por qué para Usted la democracia y los Derechos Humanos son un valor en sí mismo, ¿qué diría?**

**E. B.:** - Yo creo que la única filosofía política y social que ha dado el siglo XX es la de los derechos humanos. Liberalismo, socialismo son de otros siglos, lo cual y desde ya no los descalifica. Simplemente digo que lo que pensó la humanidad como contención a todos estos desbordes fue políticas de derechos humanos. Por lo tanto,

me parece que es el legado más importante del siglo XX. Ahora hay que realizarlos.

**R. F. - Finalmente, para conducir esta entrevista, ¿cuánto cree que hemos avanzado en materia de derechos humanos desde el retorno a la democracia hasta la actualidad? ¿Cuáles son los puntos de inflexión en el proceso de consolidación de este tema y cuáles son los desafíos pendientes para una mejora sustantiva de los aspectos jurídico-políticos en nuestro país?**

**E. B.:** - Bueno, yo creo que el modelo de enjuiciamiento más allá de parcialidades, deficiencias, problemas de infraestructura, etc., es enorme el avance, enorme el avance. Que es mérito compartido entre el gobierno, las entidades de derechos humanos y las comisiones de familiares, Madres y Abuelas de la Plaza. Es un mérito compartido.

En cuanto a derechos económicos sociales y culturales creo que hay una revalorización y que es una asignatura pendiente en la que estamos embarcados. Creo que esta es la etapa en que debe performarse ese acceso al derecho que es la pieza clave de toda política de derechos humanos. Es mucho lo que hay que hacer y por eso pienso que una reforma constitucional con esta orientación será un paso adelante para la Argentina y para toda Latinoamérica y el Caribe y que en la integración latinoamericana al deshacerse de los lazos de dependencia en materia de tratados bilaterales, tratados de inversión, deuda externa es un paso indispensable. Para eso actualmente colaboro con el gobierno de Ecuador, también con el de Venezuela en la propuesta de una normativa uniforme para la declaración de nulidad de esas cláusulas de entrega en los tratados bilaterales, de protección de inversiones. Cuánto de esto se conservará, vamos a ver. Pero bueno, como verás, vale la pena pelearlo.



## **Entrevista a la Dra. Silvia Révora**

### ***Interview with Silvia Révora***

Subsecretaria de Planificación y Política Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina

**“Los países desarrollados no es que tengan interés en cuidar el ambiente de los subdesarrollados: es una nueva estrategia de dominación.”**

**Por Arturo Trinelli\***

**Fecha de Recepción:** 12 de junio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 11 de agosto de 2014.

---

\* Licenciado y Profesor de Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Sociología Económica (IDAES-UNSAM). Correo electrónico: atrinelli@hotmail.com

**Arturo Trinelli: - Para comenzar, le pregunto: ¿se puede hablar de desarrollo sustentable o el desarrollo económico involucra indefectiblemente un impacto ambiental?**

**Silvia Révora:** - Creo que la clave pasa por saber cómo manejar nuestro capital natural, que es tan importante: biodiversidad, suelo; hidrocarburos o minería. Para mí es claro que hay que producir y ponerlos en valor, pero acentuando el hecho en que debemos conservar aquellos que son recursos renovables, y esos que no son renovables -como pueden ser los minerales o los hidrocarburos- hacer un desarrollo responsable; a mí no me gusta que se hable de desarrollo sustentable con las actividades extractivas porque no son sustentables en el tiempo; excepto que sigas descubriendo pozos de petróleo, gas o minerales, no podés decir que vas a tener miles de años esa producción. Pero sí hacer un uso responsable y, como bien se plantea, generando cadenas de valor, generando trabajo digno. Y eso es un ambiente sustentable con un desarrollo orientado en el mismo sentido.

**A. T.: - ¿Cómo hacemos para que la necesidad del desarrollo que tenemos sea compatible con el cuidado del medio ambiente? Los países del primer mundo, que para desarrollarse contribuyeron al deterioro ambiental, hoy lucen muy preocupados por el tema.**

**S. R.:** - Bueno, en el marco de este mundo globalizado, yo creo que los países centrales fundamentalmente lo que postulan y buscan a través de sus políticas es transferirnos tecnologías muy caras, por eso ellos tratan de propiciar lo que se llama la “economía verde”, que implicaría que en todo producto se analice su huella ecológica. En la medida que la misma se mida desde el primer eslabón del producto y se considere su transporte, este va a incidir significativamente en la huella

ecológica, ya que los grandes centros de consumo se encuentran muy alejados, y así la Argentina perdería competitividad en el mercado internacional. Los países desarrollados no es que tengan interés en cuidar el ambiente de los países subdesarrollados; yo creo que es una estrategia nueva de dominación.

**A. T.: - En ese contexto, ¿cómo capitalizar la abundancia de los commodities sin caer en la reprimarización?**

**S. R.:** - Parece claro que no podemos estar pensando que la Argentina vendiendo soja va a seguir teniendo siempre una rentabilidad para lograr industrializar el país. Nosotros somos “ambientalistas productivos”, haciendo énfasis en el combate de la pobreza. Cómo producir y lograr que ese capital natural no afecte a la conservación de la biodiversidad, haciendo un uso sustentable de la misma. Creo que la integración latinoamericana es la plataforma adecuada para generar un nuevo modelo de desarrollo. Porque cada país latinoamericano está teniendo algunos procesos similares a los que tenemos nosotros, sobre todo aquellos que están comprometidos con fuertes procesos de redistribución.

**A. T.: - ¿Cómo lograr mayor institucionalización en planteos de este tipo a nivel regional? Hoy la agenda más importante del MERCOSUR parecería circunscribirse sólo al comercio bilateral de autos con Brasil.**

**S. R.:** - El problema es ideológico y por eso es que la oposición utiliza esto para voltear gobiernos nacionales y populares. Mi posición es que toda actividad humana tiene su impacto. Y la ciudadanía tiene que asumir esos impactos. Debemos construir ciudadanía. El voto de esa ciudadanía tendría que ser un voto consciente, un voto reflexivo donde analice los modelos económicos que los distintos candidatos nos plantean. En ese contexto, es imprescindible que se expidan

sobre los recursos naturales. ¿Qué piensan hacer con ellos? Cuando se dice "No" a una actividad, hay que tomar mucha conciencia de las consecuencias de esa decisión o posicionamiento. Tener en cuenta los impactos acumulativos es central.

**A. T.: - ¿Cómo puede afectar lo ambiental a las relaciones entre los Estados? Lo hemos visto en el caso de las pasteras sobre el Río Uruguay. Pascua Lama es otro ejemplo.**

**S. R.:** - Hemos propuesto una ley nacional de presupuestos mínimos de impacto ambiental donde se analiza el impacto de cada proyecto y su impacto estratégico. El enfoque es para grandes obras con incidencia interjurisdiccional. Cuando se hace un gran proyecto como Pascua Lama, en la medida que está Chile, ahí tendría que haber intervenido la Secretaría de Ambiente de la Nación y Cancillería. La República es la que tiene que definir e incidir en la evaluación ambiental de estos grandes proyectos interjurisdiccionales, y no el mercado, entendiendo al impacto ambiental desde sus dimensiones ecológica, social y económica.

**A. T.: - ¿Eso qué significa?**

**S. R.:** - Tenemos que empezar a reflexionar, por ejemplo, cómo hemos desarrollado nuestras urbanizaciones. Estamos dedicando las tierras más fértiles del mundo para tener *countries*, o las queremos adjudicar a agricultura familiar y agroecología para alimentar a nuestra población y a la del mundo también. Debemos planificar y ordenar nuestro territorio en base a las potencialidades y limitaciones de nuestros ecosistemas, o seguiremos creciendo *in eternum* y extenderemos el Gran Buenos Aires hasta 100 km, para que después el mercado vaya por detrás de estas especulaciones inmobiliarias invirtiendo en cloacas, pavimento, redes.

**A. T.: - ¿Qué significa el descubrimiento de Vaca Muerta en términos ambientales?**

**S. R.:** - Ante la falta de compromiso de los países centrales y de las grandes multinacionales por desarrollar energías renovables a un precio competitivo, nuestras naciones han debido recurrir a profundizar la matriz de hidrocarburos, porque es la única forma de alcanzar un autoabastecimiento energético. El crecimiento de estos últimos 11 años provocó que dejáramos de poder autoabastecernos, esto es lógico porque con las privatizaciones no se hicieron inversiones en exploración. YPF a través de Repsol extrajo toda la rentabilidad de YPF para reinvertirla en otros proyectos en otros países. YPF ha demostrado ser un éxito a partir de su reestatización, demostrando que el Estado es mucho más eficiente en la asignación de recursos que el sector privado. Este Gobierno viene desarrollando ingentes esfuerzos en pos de impulsar la soberanía energética y las energías renovables. El problema es que tienen un costo mayor que las energías convencionales. Entonces, si estás al mando de todo un país, sabés que esas energías alternativas son las del futuro, pero tenés que solucionar el problema de autoabastecimiento a corto plazo. No obstante, en este Gobierno ha habido importantes inversiones en parques eólicos y solares, y ahora se ha radicado en San Juan una empresa para producir paneles fotovoltaicos.

**A. T.: - En este proceso de construcción de ciudadanía que usted menciona, ¿le parece que lo ambiental está bien comunicado?**

**S. R.:** - No.

**A. T.: - ¿Está bien difundido?**

**S. R.:** - Tampoco. Hay poca visibilidad. En la Ciudad de Buenos Aires o en la Provincia, pareciera que la cuestión ambiental es la

gran problemática de la ciudadanía. Es una problemática abstracta, para ser sinceros. Me parece que en la medida en que nosotros los argentinos no asumamos una práctica cotidiana de responsabilidad ante los bienes naturales que tenemos, no podemos hablar de conciencia ambiental. Porque si yo hablo todo esto con vos y no soy capaz de separar los residuos de mi casa todos los días, es una mentira. ¿Cómo voy a estar hablando que no se hace nada para el cambio climático, cuando yo no soy capaz de hacer lo elemental? Vos lo lees todos los días; prácticamente día por medio hay artículos en los grandes diarios sobre el problema ambiental, y en general, todo lo referido al descuido del ambiente se le atribuye al Estado Nacional. Pareciera que acá no hay otras instituciones que no sea la presidencial; no hay un congreso, no hay un senado, no hay una corte suprema; no hay provincias con sus normativas; no hay municipios; pareciera que siempre es el Gobierno y sus políticas las que producen un deterioro del ambiente. Eso es construir un relato que nada tiene que ver con la realidad, y que invisibiliza el rol de otros actores que no solamente complejizan la “cuestión ambiental”, sino que además tienen intereses específicos en la materia.

**A. T.: - Pareciera que todo recae en la administración central...**

**S. R.:** - Es la Constitución que se votó en la Argentina, en la Asamblea Constituyente en el año '94, de fuerte impronta neoliberal, hecha en una época donde se destruyó el Estado. Y hoy se pagan las consecuencias cuando ves a provincias teniendo que negociar con transnacionales de enorme poder económico.

**A. T.: - El artículo 124 habla del “dominio originario” de los recursos naturales por parte de las provincias.**

**S. R.:** - Claro; pero ese dominio con leyes de presupuestos mínimos de impacto ambiental y de ordenamiento ambiental implicaría que la Nación y las provincias trabajaríamos en conjunto. La Nación podría aportar mucho al desarrollo de las provincias a través de esas leyes. ¿Por qué no ordenamos el territorio a ver dónde se pueden localizar las empresas; qué tecnología y qué tipo de habilitación requiere; oferta y controles no sólo de la habilitación y la construcción sino de toda la vida útil de la empresa con participación ciudadana, porque el ciudadano, el que vive al lado de la empresa, va a ser el más interesado en que esa empresa no contamine. Hay que fomentar la participación ciudadana responsable, evitando los oscurantismos diciendo “no” sistemáticamente: “No sé de qué se trata, pero por las dudas yo me opongo”.

**A. T.: - Volviendo sobre un punto anterior, ¿cómo compatibilizar la necesidad económica de explotar los recursos naturales con la permanente ponderación por hacer de ellos un uso racional? ¿Cómo amalgamar ambas necesidades sin caer en el fundamentalismo ambiental o en la voracidad económica de no dejar recurso sin explotar?**

**S. R.:** - Creo que se puede compatibilizar. Me parece que el modelo económico desde el año 2003 hasta la fecha ha planteado lo propuesto en los '70, que es la unión de la burguesía nacional con la clase obrera, lo popular, para industrializar el país. Creo que hay un proceso de reindustrialización del país que ha avanzado sobre la matriz agroexportadora, pero entiendo que en donde todavía hemos sido débiles es en la construcción de la burguesía nacional como identidad cultural.

**A. T.: - ¿Es posible tener una burguesía nacional?**

**S. R.:** - Yo no soy politóloga, pero lo que veo como ciudadana es que evidentemente todo el esfuerzo de Néstor y Cristina ha favorecido mucho a los empresarios porque durante años gozaron de grandes ganancias y niveles de producción. Tenemos que seguir consolidando y defendiendo la existencia de un Estado con fuerte capacidad de regulación, orientando el destino de inversiones estratégicas como lo hizo con YPF, como lo hizo con AySA, en saneamiento o en servicios; como ahora lo está haciendo con los ferrocarriles. Sin un fuerte componente estatal va a ser difícil que el desarrollo sea más integral y que no sigamos dependiendo de materias primas.

# 1. COMUNICACIONES

News

## Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales

Por Eva Capece Woronowicz.

Publicación cuatrimestral editada por la Facultad de Cs. Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.



| Nueva Época | Año LIX, Núm. 222 |  
Septiembre-diciembre de 2014  
Publicación cuatrimestral  
ISSN-0185-1918

### ARTÍCULOS

En torno a las transformaciones de lo político, el poder y las prácticas sociales: Judit Bokser Misses- Liwerant | Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos: José Antonio Aguilar Rivera | La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones: Juan Pablo Prado Lallande | Las campañas negativas en las elecciones de 2000 y 2006 en México: Ana Yely Pérez Dámazo | Participación política y violencia de género en México: Daniela Cerva Cerna | Más allá del crisol de razas: los judíos argentinos, el peronismo y la lucha por un hogar multicultural: Raanan Rein | Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero: Francesco Emmanuel Penaglia Vásquez y Esteban Valenzuela Van Treek | Valor de uso y espacio urbano: la ciudad como eje central de la conformación política, cultural y simbólica de las sociedades: Ulises Bernardino Márquez Pulido | El ser del varón y el diseño de políticas públicas e intervención

social con perspectiva de género: Igor Gerardo Hernández | Fiesta y sacrificio. Explorando el problema de la transgresión en Georges Bataille: Daniel Castaño y Natalia Suniga.

### DOSSIER

Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?: Salas Porras | La sociedad civil de adentro hacia afuera. Comunidad, organización y el desafío de la influencia política: Philip Oxhorn | El enfoque teórico y la evidencia del desplazamiento gradual del Estado autoritario al Estado pragmático en México: la transformación de las élites: Gloria Luz Alejandro Ramirez | El camino hacia el poder. Analizando la carrera política de los Gobernadores en Argentina 1983-2011: Belén Campomar y Agustín Suárez | Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad democrática. La importancia del consenso político en México: Rogelio Hernández | Elites gubernamentales en tres gobiernos locales en México (2000-2013): un análisis estructural: Alejandro Vega.

## 2. COMUNICACIONES

### News

# MIRÍADA

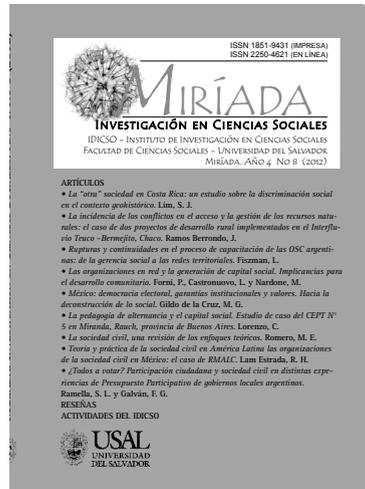
## Revista de investigación en Ciencias Sociales.

Por Marcelo Salas.

Publicación del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad del Salvador (USAL).

La *Revista Miriada* comienza a publicarse en el año 2008 con el objetivo de proponer un espacio de pluralidad académica que garantice tanto la diversidad y rigurosidad metodológica como la calidad de los contenidos, privilegiando aquellos aportes que refieran a la realidad argentina y latinoamericana.

Se trató de la primera revista académica gestada por iniciativa de los docentes e investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, quienes permanecen fieles a sus objetivos originales: constituir a *Miriada* en un espacio que enriquezca la vida académica de la facultad y al desarrollo de las Ciencias Sociales en general, a la investigación empírica y al deba-



te normativo, a través de la difusión investigaciones, ensayos bibliográficos, reseñas y artículos.

A partir del año 2010 comenzó a publicarse anualmente presentó cambios editoriales sustantivos, incorporando criterios internacionalmente aceptados. Además, se encuentra en marcha el proyecto para incorporar las publicaciones a prestigiosos índices internacionales de manera de poder llegar cada vez a más lectores, acrecentar las voces y multiplicar las miradas.

La versión digital de libre acceso con todos sus artículos y colaboraciones se puede consultar en el siguiente link: <http://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada>

### 3. COMUNICACIONES

News

## Revista Estado y Políticas Públicas

Núm. 2, Año II

Por **Cristina Ruiz del Ferrier.**

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que el Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del segundo número de la Revista Estado y Políticas Públicas, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, de las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, nos

complace presentar el segundo número de esta Revista y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

### **DOSSIER : La importancia de los Bienes y Servicios Públicos en una nueva coyuntura.**

La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur. La década ganada (2002-2013): Daniel García Delgado | De la gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina.: Cristina Zurbriggen | El interés público sobre la tierra y el suelo. Aportes conceptuales, discursivos y normativos para una discusión argentina y sudamericana: María Mercedes Patrouilleau, Cecilia Inés Aranguren y Lisandro Martínez Bilello | PROGRESAR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva: Roxana Mazzola



## Sobre los Autores Note on Contributors

**MARÍA BELÉN ALICIARDI** es Abogada, Notaria y Mediadora por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Especialista en Derecho Ambiental por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Tesista en la Maestría de Gestión Ambiental en la Universidad Nacional San Martín (USAM). Profesora de Derecho Administrativo I y II en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Fue Jueza de Faltas Municipales en Villa Ascasubi (2005-2011). Fue Asesora en Contrataciones en la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) (2011-2014). Actualmente, es Jefa Legal Ambiental en el Belgrano Cargas y Logística S.A. (BCyL). Ha publicado diversos Artículos de investigación en libros, revistas y diarios sobre temas ambientales. Ha sido expositora en Congresos ambientales nacionales e internacionales.

**MARTÍN ASTARITA** es Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Economía Política con especialización en Economía Política Argentina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. En la actualidad, se desempeña como Asesor en la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. Asimismo, es docente de Ciencia Política en la UBA. Tanto desde el ámbito laboral como académico, ha realizado y publicado diversas investigaciones vinculadas con la administración pública, los partidos políticos y el financiamiento de las campañas electorales.

**CLAUDIA BERNAZZA** es Ingeniera Agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Doctora en Ciencias Sociales y Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Diputada Nacional (Mandato Cumplido) por la provincia de Buenos Aires 2007-2009. Se ha desempeñado como Coordinadora de Relaciones Institucionales del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y como

Directora Nacional de Fomento del Monotributo Social en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). Es Miembro del Consejo de Expertos en Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Docente e integrante del Comité Académico Asesor de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Docente de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), FLACSO Sede académica Argentina y Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Participa como docente invitada en programas de formación de institutos y universidades del país y la región. Actualmente, se desempeña como Directora del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación.

**SANDRA BETTINA FERRANTE** es Ingeniera agrónoma por la FAUBA. Máster en Desarrollo económico y sostenibilidad por la Universidad Pablo de Olavide. Realizó estudios de posgrado en comunicación ambiental en la Universidad Pompeu Fabra y posee estudios internacionales en desarrollo (*Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva*) y en cambio global y sostenibilidad socio-ecológica (Universidad Internacional de Andalucía). Cuenta con más de diez años de experiencia en desarrollo rural y gestión del territorio, en vínculo con comunidades indígenas y campesinas del norte argentino. Ha publicado trabajos científicos sobre sustentabilidad, biodiversidad nativa, territorio indígena, economía ecológica y ecología política, en Argentina, Perú, España y Ecuador. Actualmente, se desempeña como profesora universitaria e investigadora predoctoral en la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla, España. Asimismo, es miembro de la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica.

**GUSTAVO EDGARDO BLUTMAN** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Argentina "John F. Kennedy" (UK) y Licenciado en Sociología y Profesor en Enseñanza media, normal y especial de la Universidad de Buenos Ai-

res (UBA). Es Magister en Administración Pública por la UBA y Doctor en Ciencias Económicas por la UBA. Profesor de Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y de Estado y Políticas Públicas de la Universidad Isalud. Es Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Asesora a organismos públicos en temas de Gestión Pública y Planeamiento Estratégico. Ha escrito varios Artículos de investigación sobre temas de Estado, Administración Pública y Políticas Públicas.

**GREGORIO DOLCE** es Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata (FPyCS-UNLP), becario de la UNLP (FaHCE-IdIHCS-CISH) y doctorando en Ciencias Sociales (FaHCE-UNLP). Asimismo, se desempeña como docente en la Asignatura de grado Historia Contemporánea de América Latina (FPyCS-UNLP) y es miembro del proyecto de investigación “Límites de la democracia formal y prácticas políticas de su radicalización en América Latina: 1930-2010” dirigido por María Teresa Bonnet, doctora en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

**SANTIAGO LUIS DURAN CASSIET** es Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y candidato a Máster (Promoción 2009) en Derecho Administrativo por la Universidad Austral. Es Profesor en la Escuela de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación (ECAE) del Seminario de Servicio Público de Agua y Saneamiento y el Medio Ambiente y del Seminario de Régimen Jurídico de las Empresas bajo Conducción Estatal. Fue Asesor Legal de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2006-2007). Asimismo, fue Asesor en la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) (2008). Asesor de Directorio del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) (2008-2012). Actualmente, es Asesor de la Gerencia de Legales responsable legal en temas de generación de energía eléctrica en la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA). Ha

publicado diversos Artículos de investigación, entre ellos “Proyecto de reglamentación de la facultad legislativa para la creación de nuevos municipios en la Provincia de Buenos Aires (Un paso auspicioso hacia una mayor autonomía municipal)”, en co-autoría con el Dr. Juan José Carbajales.

**CYNTHIA GISSELLE FERRARI MANGO** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Candidata a Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. En la misma institución, se desempeña como Secretaria del Área Estado y Políticas Públicas. Asimismo, es Ayudante de Cátedra en la materia Gobiernos Locales y Municipio en el Departamento de Derecho y Ciencia Política de la UNLaM, donde además se desempeña como tutora de los alumnos ingresantes de la Carrera de Ciencia Política. Actualmente, participa del Programa Estímulo Jóvenes Investigadores del Instituto Nacional de Administración Públicas (INAP).

**BRUNO FORNILLO** es Historiador por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctor en Ciencias Sociales por la UBA y en Geopolítica por París 8. Asimismo, es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Actualmente, integra el Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la UBA y la Cátedra de Historia de América Contemporánea en la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la UBA.

**ADRIANA GIULIANI** es Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Obtuvo el Diploma en Economía Social y Desarrollo Local de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Entre otros estudios de Posgrado, cursó el Seminario *Economía de la Energía*, dictado en conjunto por la Universidad Nacional del Comahue y la Fundación Bariloche.

Es Profesora del Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue. Dirige el

Proyecto de Investigación *Hidrocarburos y Economía Neuquina* y es Co-Directora del Centro de Estudios e Investigación en Asuntos Cooperativos (CEIAC), ambos pertenecientes a la misma Universidad. Es autora del libro *Gas y Petróleo en la economía de Neuquén* (2013), co-autora con Humberto Zambon de *Introducción al pensamiento Económico* (2011) y de *La Inflación en Argentina* (2009). Ha escrito Artículos de investigación y otros trabajos de su especialidad. Participa en actividades y proyectos vinculados a la Economía Social y al Desarrollo Regional.

**IVANA GISELLE GONZÁLEZ** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como docente de las materias Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Máster en Estudios Políticos Aplicados de la Fundación Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas - Gobierno de España. Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Se desarrolló laboralmente en diversos organismos de la Administración Pública Nacional. En la actualidad, desempeña tareas de coordinación y asistencia técnico-profesional en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Es coautora de diversos Artículos de investigación sobre temas vinculados a la Teoría del Estado y las Políticas Públicas.

**ALEJANDRO LINARES** es Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Comunicación y Cultura en la misma institución. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IEALC) de la Universidad de Buenos Aires por el periodo 2013-2017, inscripto en el proyecto de investigación: "La gestión de los medios de comunicación del Estado nacional durante el primer Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)".

**GUSTAVO M. LONGO** es Contador Público por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en evaluación de proyectos de la Univer-

sidad CEMA (UCEMA). Candidato a Doctor en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Consultor en planificación financiera y fortalecimiento institucional de organismos del Gobierno nacional de la República Argentina. Es Coordinador del Programa de Fortalecimiento de la Evaluación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación, en el componente de Evaluación de Programas Presupuestarios (PROFIP). Es Profesor Titular de la Universidad Nacional de la Patagonia (UNP). Es docente invitado en Maestrías de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Docente del Instituto de Formación Política del Ministerio del Interior de la República Argentina. Asimismo, se desempeña como Profesor titular de la materia "Formulación y Evaluación de Proyectos" de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB). Fue Coordinador Ejecutivo de Proyectos con financiamiento del BID, como el Programa Global de Créditos del Ministerio de Producción y el Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria del Ministerio de Agricultura de la Argentina. Ocupó cargos de alta responsabilidad en la Administración Pública de la República Argentina. Ha sido expositor en diversos Congresos de administración y políticas públicas. Ha escrito diversos Artículos de investigación sobre las áreas de su incumbencia. Actualmente, se desempeña como Presidente del Centro de Estudios para el Fortalecimiento del Estado (CEFE).

**PABLO PICCO PLENCOVICH** es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL). Candidato doctoral en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina en trayectoria académica con la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO. Es docente en las Carreras de Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa).

**ARIEL RAIDAN** es Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctorando en Ciencias Sociales en la UBA. Docente de la UBA, de la Universidad

Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ) y de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Sus principales investigaciones versan sobre la implementación de Políticas de capacitación de Recursos Humanos (RRHH) en las organizaciones públicas.

**CRISTINA RUIZ DEL FERRIER** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Forma parte de la Comisión Directiva de la Maestría en Intervención Social de la UBA. Dicta clases de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina, y en la Maestría en Comunicación y Cultura de la UBA. Se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Asimismo, se desempeña como investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO Sede académica Argentina y como Coordinadora académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO. Desde el año 2013, es Editora responsable de la Revista *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política, las Políticas Sociales y las Políticas Públicas para personas con discapacidad.

**DANIEL RYAN** es Ph.D. en Ciencia Política de la University of Texas at Austin, Estados Unidos. Posee una Maestría en Derecho ambiental de la University of London, Reino Unido, y título de Abogado de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Actualmente, es Director del Área de Investigación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Asimismo, se desempeña como profesor de política comparada sobre temas ambientales en la Universidad de Palermo (UP) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Asimismo, es profesor visitante en la FLACSO Sede académica Quito.

**SENDA SFERCO** es investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científi-

cas y Técnicas (CONICET). Doctora en Filosofía por París VIII y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y post-titulada en Estudios culturales y artísticos en la STSI-ISI (Bali, Indonesia). Ha desarrollado investigaciones del pensamiento filosófico y político contemporáneo, especialmente en relación a la obra de Michel Foucault, Gilles Deleuze, Walter Benjamin y Giorgio Agamben indagando la problemática de la temporalidad en vinculación con la subjetivación política. Su campo de experiencia aborda estudios interdisciplinarios en el cruce entre Filosofía, Antropología, Arte y Política, y la coordinación académica de políticas públicas.

**MARIANA TAPIA** es Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Córdoba (UC). Magister en Formulación y Desarrollo de Estrategias Públicas y Privadas por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - UNCa y Doctoranda en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Sus temas de investigación se vinculan al extractivismo, la renta minera y el federalismo.

**ARTURO TRINELLI** es Licenciado y Profesor de Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Sociología Económica (IDAES-UNSAM) y Periodista económico. Docente de posgrado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Ha escrito Artículos en *Buenos Aires Económico* (BAE), *Tiempo Argentino* y *Página/12*. Participa del Portal Economía del Bicentenario (E200) y participa regularmente con columnas de análisis económico en diferentes radios. Sus temas de investigación se vinculan a la problemática del desarrollo económico sobre la base de la explotación de recursos naturales, especialmente minería. Ha escrito además en la Revista Realidad Económica y ha sido docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Actualmente, integra el Grupo de Estudio de Economía Nacional y Popular (GEENaP).

# Convocatoria

## CUARTO NÚMERO

### *Dossier:* Número IV: Capacidades estatales y Enfoques alternativos.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* para su cuarto número a publicarse electrónicamente en el mes de mayo de 2015 convoca Artículos de investigación cuyo tema central se dedique al análisis de la importancia de las capacidades estatales desde enfoques alternativos a los estudios clásicos sobre esta temática. Sin lugar a dudas, el análisis de las capacidades estatales, de las herramientas y de los principales indicadores, en su conjunto, constituyen un área de interpretación clave, estratégica y necesaria para repensar el funcionamiento de la estatalidad contemporánea en sus diversos niveles de gobierno. En ese sentido, se esperan contribuciones que desarrollen los siguientes ejes temáticos entre otros posibles:

- Capacidades estatales ¿para qué?
- Capacidades estatales, proyectos nacionales de Desarrollo y resolución de conflictos.
- Capacidades, autonomía estatal en el marco de la relación Estado-Sociedad.
- Capacidades estatales, liderazgos y proyectos políticos.
- Capacidades estatales en planificación y en empresas públicas de nueva generación.
- Capacidades estatales y compromiso de la administración.
- Capacidades estatales e indicadores de rendimiento desde una perspectiva latinoamericana.
- La importancia de la teoría y la importancia de los instrumentos.

#### **Deadline: 01 de febrero de 2015.**

Para envíos de las contribuciones: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

Para más información véase la *Revista Estado y Políticas Públicas*:

<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>

El envío del archivo formato word se realizará por correo electrónico a la siguiente dirección: **[revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)**

Ver **Pautas de Publicación**









**FLACSO**  
ARGENTINA