



FLACSO
ARGENTINA

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 17, Año IX, octubre de 2021 - abril de 2022

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica **Estado y Políticas Públicas**

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 17, Año IX, octubre de 2021 – abril de 2022.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Director

Mg. Luis Alberto Quevedo

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

**Área Estado y
Políticas Públicas.**

Director

Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU, en MALENA, en el repositorio institucional del Sistema Internacional FLACSO ANDES y en el catálogo de la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina.



Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

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 (UBA), 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 - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

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

Julieta Chinchilla, 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 (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

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

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

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

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

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

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

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

Manuela Viana Trincherio. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Repositorios

Samanta Tello, 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, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).– 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.

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 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 17 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, a 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 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 FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 17 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
El cuidado de la Casa Común en una etapa post-pandémica. Por Daniel García Delgado	
DOSSIER	17
Agendas de Políticas Ambientales en América Latina y en la Argentina. Coordinador: Pablo Mesa	
Los desafíos del cambio climático en grandes metrópolis latinoamericanas. <i>Apuntes y reflexiones para la adaptación.</i> Por Máximo Lanzetta	19
Empleo verde: <i>En búsqueda de oportunidades en ciudades y urbanos continuos en Latinoamérica.</i> Por Pablo Mesa y Yanina Rulló	39
Aspectos innovativos de la economía circular y la producción sostenible en América Latina y el Caribe (ALC). Por Leila Devia	61
Escenario actual y prospectivo de la gestión de los residuos sólidos urbanos en la región de América Latina y el Caribe. <i>“De los basurales a cielo abierto a desmaterializar la utilidad”.</i> Por Marcel Szantó Narea	85
Ordenamiento Ambiental del Territorio. <i>La evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumentos de Gestión.</i> Por Homero Bibiloni	103
La Educación Ambiental como política de Estado en la Argentina. <i>Desafíos en clave latinoamericana.</i> Por Daniela García	129
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	155
<i>Research Articles</i>	
Las experiencias neodesarrollistas a la luz de las teorías latinoamericanas del subdesarrollo y la dependencia. Por Leandro Bona y Andrés Wainer	157

La evaluación de la ciencia y la tecnología: Necesidad de consensos entre la política, la gestión y el poder. <i>Una mirada regional contemporánea.</i> Por Jorge Atrio	183
Estatizaciones de mercado: Un análisis de la “heterodoxia económica” kirchnerista a partir del caso de la estatización de Repsol-YPF en 2012. Por Jonás Chaia De Bellis	207
RESEÑA DE LIBRO <i>Book Reviews</i>	241
Kornblit, Ana Lía, Camarotti, Ana Clara y Wald, Gabriela (2012). <i>Salud, Sociedad y Derechos: Investigaciones y debates interdisciplinarios.</i> Buenos Aires: Teseo. Por Geraldina Dana	243
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	251
CONVOCATORIA: NÚMERO XVIII <i>Call for contributions</i> Tema del Dossier: Agenda sobre Justicia y Políticas Públicas. Coordinador: Laura Coelho. Fecha límite: 01 de febrero de 2022.	257
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	265

Editorial

El cuidado de la Casa Común en una etapa post-pandémica

América Latina está siendo impactada de forma profunda por el cambio climático. Nuestra región contribuye con 8,3% de los gases de efecto invernadero, a la vez que nuestros países son altamente vulnerables al mismo, tal como queda claro en los huracanes *Eta* e *Iota* en Centroamérica, o en los incendios forestales en la Amazonía. El 80% de la población del Caribe vive a cinco metros bajo el nivel del mar, por lo que urge crear un fondo de resiliencia para estos países. Asimismo, en la Argentina en particular, es grave la pérdida de humedales, la contaminación de ríos como consecuencia de la minería a cielo abierto; de la tierra y del aire por motivo del glifosato en las plantaciones extensivas de soja, entre otros factores. Los antedichos son tan sólo algunos de los principales problemas ambientales que afectan centralmente a los sectores más pobres y vulnerables de nuestra sociedad.

Como sabemos, el cambio climático supone varios desafíos para América Latina y particularmente para nuestro país que entra en una etapa post-pandémica y de reconstrucción en la medida que tiene que superar tensiones en función de un desarrollo sostenible, productivo e inclusivo. Ello es innegable en sociedades caracterizadas por tener casi la mitad de la población en situación de pobreza, con un alto desempleo en sectores juveniles, afectando particularmente a las mujeres por la falta de oportunidades en sociedades que van entrando en la cuarta revolución industrial, de 4G, y que no tiene en cuenta las demandas de

mayores capacidades para que esta introducción de tecnologías de ruptura no suponga por añadidura un aumento aun mayor del desempleo y de la precarización laboral y social. En este contexto complejo, identificamos por lo menos tres tensiones centrales:

La primera, se representa en la tensión entre lo productivo y lo ambiental. ¿En qué medida el desarrollo –particularmente en el sector industrial o en la elaboración de mayor valor agregado a los recursos naturales (por ejemplo, en el caso del litio)– es necesario para generar empleo –y empleo de calidad–, productividad laboral y capacidades exportables por necesidad de divisas? En otras palabras, ¿en qué medida la relación entre la necesidad de producir entra a veces en conflicto con las demandas de los grupos ecologistas, ambientalistas y de los habitantes de los diversos territorios sin afectar el entorno ambiental?¹ Consecuentemente, es necesario evitar el fundamentalismo ambiental que ha demostrado ser, de acuerdo algunos casos internacionales, un fracaso como ha sido en California, ejemplo de la apuesta por las energías renovables. Sin embargo, allí, la intermitencia de este tipo de fuentes (eólica y solar) debido a su dependencia climática ha provo-

1 Para estos temas, véase el artículo: “Temas de debate. Cómo conciliar el crecimiento con el cuidado del ecosistema. Desarrollo y medio ambiente” de Daniel Schteingart y Juan Ignacio Arroyo. *Página 12*. 2-08-2021.

cado serios inconvenientes en la red eléctrica. La escasez de suministro y el crecimiento de la demanda, sumados al cierre de las plantas nucleares, pusieron “en jaque” la confiabilidad del sistema. Allí la solución fue el retorno del gas natural para paliar la inestabilidad, luego de su “aventura verde” con la construcción de cinco nuevas centrales termoeléctricas para evitar apagones masivos.²

La segunda tensión es aquella que se produce entre gobiernos democráticos progresistas y elites regionales representadas en corporaciones muy concentradas en los ingresos y monopólicas en la producción, que promueven la primarización y el extractivismo sin límites, con poca o nula preocupación por el cuidado del ambiente, las consecuencias sociales y la legitimidad de la democracia. No obstante, se caracterizan por ser muy demandantes respecto a la obtención de máximas rentabilidades, por no ser afectas a controles a la remisión de sus utilidades, pero sí a evasiones impositivas y a la fuga de sus capitales. Vale decir, un poder fáctico en constante conspiración contra los gobiernos progresistas y que se apoyan en algunas circunstancias en el país hegemónico sobre la región –los Estados Unidos– y en las empresas multinacionales de países desarrollados del norte. No sólo estos sectores dolarizan los precios internos de los *commodities* en alza en el mercado internacional, sino que también los productores de insumos difusos para las PyMEs y de la industria general (cemento, tubos, aluminio, entre otros). En ese marco, nos preguntamos: ¿cómo lograr desarrollo sostenible, inclusión social e industrialización sin contradecir las

pretensiones de nulas regulaciones o intervenciones estatales de estos sectores? La naturalización de la propiedad absoluta del capital, sus requerimientos de flexibilizaciones y de baja del costo laboral, junto a su rechazo a las regulaciones públicas también ambientales impiden a los Estados Nacionales la búsqueda del bienestar general, del bien común, o bien, de responder a las ofertas electorales. De allí que la necesidad de reconfigurar bloques sociales de intereses productivos que se contrapongan al viejo *establishment* primarizador forma parte de la agenda pública, así como generar coaliciones democráticas lo suficientemente amplias y cohesionadas tanto como para ganar elecciones, como para gestionar y contrarrestar este asimétrico poder mediático y económico de las elites que representan el advenimiento de nuevas derechas neoliberales.

Finalmente, la tercera tensión –tal como lo señala Alicia Bárcena de la CEPAL³–, se representa en la falta de financiamiento. El desarrollo sostenible requiere más tecnología, más y mejor ciencia, valor agregado, capacidades y reformas educativas. Para ello, se necesita financiamiento, *máxime* en un país sobreendeudado como la Argentina, y con altas tasas de inflación. El financiamiento climático es uno de los graves temas que debemos abordar. El mundo debe ser mucho más solidario en relación al financiamiento de América Latina y no actuar como lo está haciendo actualmente el FMI respecto a la reestructuración de deudas soberanas que implican sobretasas de interés, revisiones anuales, ajustes y búsqueda de reformas estructurales que llevan a una mayor desigualdad y a la pérdida de la soberanía. Este requerimiento se relaciona con la cooperación mundial sobre el cambio climático y

2 Palabras de Belén Ennis, Directora General de DETEC: “California retorna al gas natural después de tropezar en su “aventura verde” (Reflexiones a favor de una diversificación ordenada, inteligente y realista). *Ámbito Financiero*. 23-09-21.

3 Véase el artículo: “Alicia Bárcena: Igualdad y Sostenibilidad. Construir un nuevo futuro para América Latina”. *Página 12*. Suplemento Especial. 14-09-2021.

la responsabilidad de los países desarrollados de ayudar en esta transición a los países en vías de desarrollo (no sólo facilitando tecnología, sino también replanteando la lógica rentística y expoliadora de las deudas soberanas, al mismo tiempo que mejorando las imposiciones fiscales a las grandes corporaciones o incorporando una justicia fiscal). Como lo señala el presidente de la Argentina, Alberto Fernández, “la justicia climática será una quimera sin una justicia financiera e impositiva global que contribuya a una real justicia social.”⁴

Ahora bien, estas tres tensiones resultan centrales a la hora de encarar la nueva etapa post-pandémica y la necesidad de reconstruir nuestro país. Se trata de generar mayor producción y empleo de calidad a condición de contemplar la cuestión ambiental. Menores emisiones de gases de efecto invernadero, menores índices de contaminación del aire, del agua y del suelo, menor deforestación, cuidado de los humedales, de los bosques nativos y, al mismo tiempo, una transición ecológica y social son algunas de las condiciones de posibilidad de una sociedad con menor desigualdad, más derechos y más justa. Esto supone, por lo tanto, evitar la continuidad de procesos de metropolitización que afecta el ambiente en América Latina, fomentar la economía circular, desalentar lógicas inmobiliarias que determinan el crecimiento expulsivo y gentrificador de la ciudad. Así, surge la necesidad de arraigo de la población, la desconcentración de las inversiones y del gasto público en las provincias y en espacios menos desarrollados del país. La segregación en las ciudades hace

que el hacinamiento se dé en los barrios más pobres, donde falta el agua y el saneamiento, y donde además se evidencia un mayor riesgo de contraer enfermedades pulmonares, cardiovasculares y diabetes, entre otras. Los trabajadores informales no han podido generar ingresos, algo grave considerando que representan el 54% en América Latina con gran participación de mujeres, jóvenes, indígenas, migrantes y afrodescendientes.

El cuidado de la Casa Común a nivel nacional, regional y global es así una suerte de transición hacia un paradigma de capitalismo posneoliberal, desconcentrado, con mayor distribución del ingreso en armonía con el ambiente. Sin lugar a dudas, es una cuestión política en la medida que una mayor empatía política debe lograr acuerdos sociales amplios para encarar esta profunda transformación del mundo en que vivimos. La pandemia reveló mucho de estas desigualdades y brechas y ha llegado el momento de encarar estas transformaciones no sólo en la política nacional, sino conjuntamente en la regional, donde se necesita unidad, un bloque común y una voz unificada para incidir en los foros multilaterales donde se definen los destinos de la humanidad.

A este gran desafío se vincula la necesidad de políticas públicas estratégicas y el rol de un Estado más presente y activo en la incorporación de la planificación, en procesos que contemplen el mediano y largo plazo y en la necesidad de salir del coyunturalismo o de los péndulos cíclicos que han sido generados para evitar que la región salga de su condición de periferia, de su perfil único de proveedora de materias primas sin reparo respecto a cuidar la Casa Común, o a poder romper “el techo de cristal” que impide su desarrollo sostenible.

Este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* está conformado por un *dossier* de diversos artículos de investigación que reto-

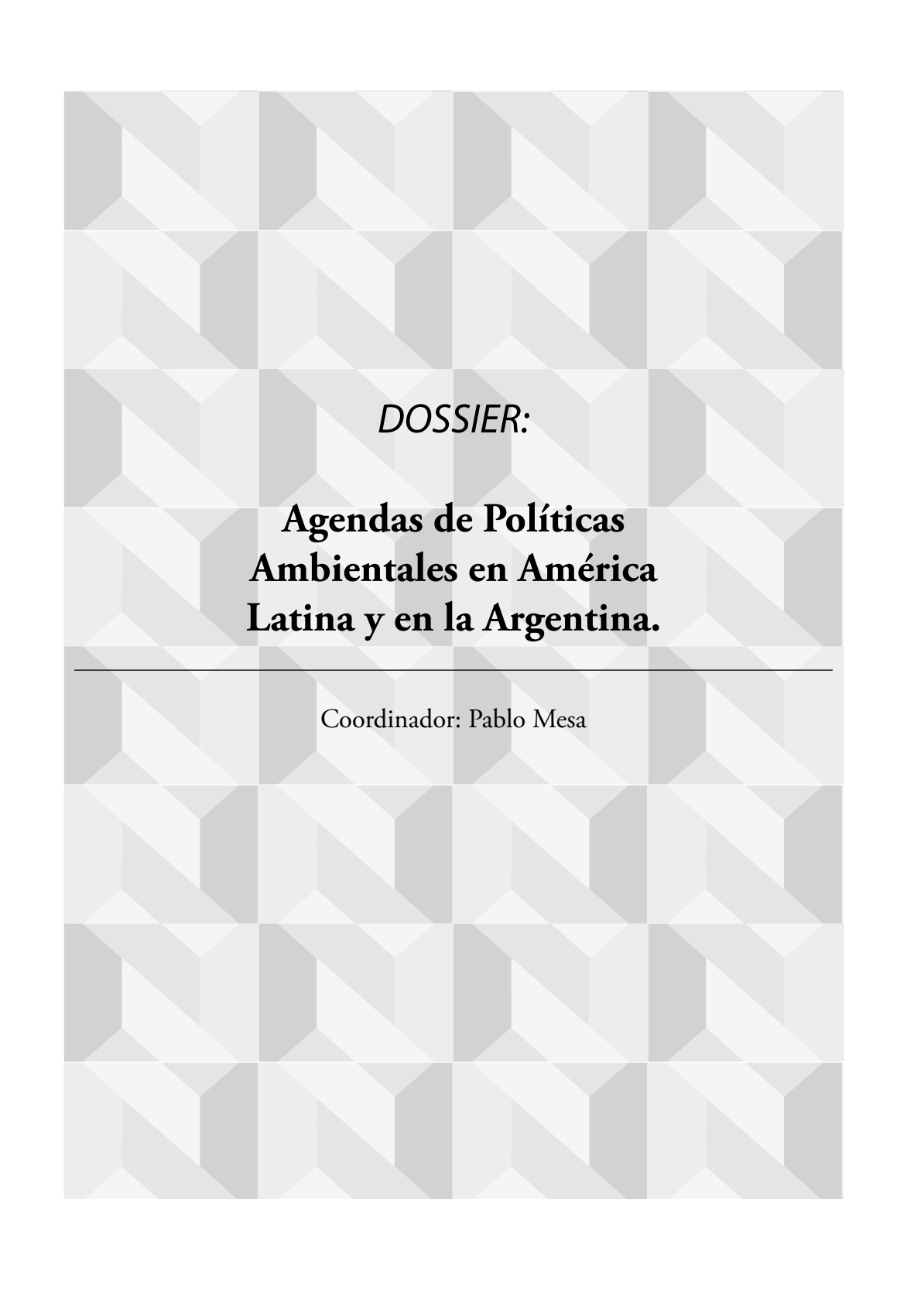
4 Palabras del presidente Alberto Fernández en Naciones Unidas plantando así la necesidad de lograr una reconfiguración de la arquitectura financiera global. En ese marco, el presidente advirtió sobre el riesgo de una debacle generalizada de deudas externas en los países en desarrollo. *Página 12*. 22-09-21.

man precisamente algunos de los problemas y tensiones aquí señalados para encarar las consecuencias del cambio climático y las condiciones de posibilidad para preservar y cuidar la Casa Común en la actual etapa post-pandémica. Es por ello que las y los lectores encontrarán en este número los principales temas de la agenda ambiental actual: los desafíos del cambio climático para las grandes metrópolis latinoamericanas en materia de adaptación; las oportunidades de generación de empleo verde en ciudades y urbanos continuos en América Latina; los aspectos innovativos de la economía circular y de la producción sostenible en América Latina y el Caribe; la gestión de los residuos sólidos urbanos en América Latina y el Caribe; el ordenamiento ambiental del territorio desde la importancia de la evaluación del impacto ambiental y de la evaluación ambiental estratégica como instrumentos clave de gestión; y un tema fundamental, como es la importancia de la educación ambiental como política de Estado en la República Argentina y como desafío para Latinoamérica.

Sin lugar a dudas, el *dossier* que presentamos en este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* es tan relevante como actual. La agenda de políticas ambientales se manifiesta en toda su complejidad. Es por ello que este *dossier* no hubiera sido posible sin la coordinación del Profesor e Investigador Pablo Mesa. Agradecemos muy especialmente por el excelente trabajo que ha realizado en convocar a las y los autores cuyas contribuciones componen este *dossier*, a quienes a su vez agradecemos por haber aceptado tan generosamente la invitación de ayudarnos a comprender con más y mejores herramientas la complejidad y la excepcionalidad de este contexto que nos toca atravesar. Agradecemos por lo tanto a Homero Bibiloni, Leila Devia, Daniela García, Máximo Lanzetta, Yanina Rullo y a Marcel Szantó

Narea. Y a Jorge Atrio, Leandro Bona, Jonás Chaia De Bellis y Andrés Wainer por sus contribuciones sobre distintos temas actuales que se presentan en la sección “Artículos de investigación”. Finalmente, agradecemos a Geraldina Dana por los aportes ofrecidos en su interesante reseña de libro.

Daniel García Delgado
Buenos Aires, septiembre de 2021



DOSSIER:

**Agendas de Políticas
Ambientales en América
Latina y en la Argentina.**

Coordinador: Pablo Mesa

Los desafíos del cambio climático en grandes metrópolis latinoamericanas.

Apuntes y reflexiones para la adaptación

The challenges of climate change in great Latin American metropolises.
Notes and reflections for its adaptation

Por Máximo Lanzetta*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.

Fecha de Aceptación: 02 de septiembre de 2021.

RESUMEN

Este trabajo de investigación en una primera parte desarrolla un análisis incipiente, prospectivo y comparativo de los efectos del cambio climático en tres grandes metrópolis de América Latina: Buenos Aires, San Pablo y México. Esta tarea es desarrollada a partir de cinco dimensiones de análisis aplicadas a cada una de estas aglomeraciones: 1) el proceso de ocupación del suelo; 2) la dinámica y prospectiva de crecimiento de la población; 3) las condiciones hídricas del territorio en el cual están emplazadas; 4) los pronósticos del modo en que el cambio climático afectará las temperaturas y el ciclo del agua, así como los principales escenarios de impactos futuros; y, 5) los dispositivos institucionales desarrollados para conducir la gobernabilidad metropolitana. La

comparación permite observar que a pesar de las diferencias que plantea la geografía particular, en todos los casos se presentan desafíos con relación a fenómenos tales como: las olas de calor y el agua. El manejo de las aguas se presenta como un problema que tiene particularidades en cada caso, siempre con grados relevantes de severidad. En una segunda parte, a partir del análisis inicial, se reflexiona acerca de las herramientas de gestión que pueden contribuir a mejor adaptar estas metrópolis, como las llamadas soluciones basadas en la naturaleza. No obstante, la viabilidad de las estrategias de adaptación depende de los arreglos institucionales que aseguren una gobernabilidad eficaz. La acción de los gobiernos tiene desafíos importantes como los niveles de pobreza y desigualdad social, que no sólo determinan condiciones de vulnerabilidad diferencial de

* Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Globalización y Reestructuración Urbana de la Universidad de París 1. Magister en Políticas Ambientales y Territoriales de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mlanzetta@ina.gob.ar

los sectores sociales, sino que afectan aquellas estructuras de adaptación del conjunto metropolitano. En esta tensión se juega la gobernanza presente y futura de las metrópolis frente al cambio climático.

Palabras clave: *Adaptación, Cambio Climático, Metrópolis, Infraestructura Verde, Población.*

ABSTRACT

The work develops, in the first part, an incipient, prospective, and comparative analysis of climate change's effects in the three large metropolises of Latin America: Buenos Aires, San Pablo and Mexico. This task is developed starting from five dimensions of analysis applied in each of these agglomerations: 1) land occupation process; 2) dynamics and prospects of population growth; 3) the hydric aspects of the territory in which they are located; 4) forecasts of how climate change will affect temperatures and the water cycle, as well as the main future impact scenarios; 5) the institutional devices developed to conduct metropolitan governability. The comparison makes it possible to observe that, despite the geographical differences, in all cases there were different challenges related to phenomena such as heat waves and water. The water's management is a problem that has particularities in each case, always with relevant degrees of severity. In a second part, this leads us to reflect about the management tools which can contribute to better adapting these metropolises, such as the so-called solutions based on nature. Nevertheless, the viability of adaptation strategies depends on the institutional arrangements that ensure effective governance. Governments' actions have important challenges such as the levels of poverty and social inequality, which not only determine differential vulnerability conditions for each social sector, but also affect those structures for adaptation of the whole metropolis. In

this tension, the present and future governance of metropolises in the face of climate change is at stake.

Keywords: *Adaptation, Climate Change, Metropolises, Green Infrastructure, Population.*

Introducción

Los eventos climáticos extremos han sido una de las causas principales de daños materiales y muertes en las ciudades de todo el mundo; la mayor frecuencia y magnitud son atribuidos al cambio climático. Por tal motivo la adaptación se presenta como un nuevo reto dentro de la planificación territorial-ambiental. Los estudios prospectivos que analizan el modo en que el fenómeno del cambio climático se expresa en la región, nos interpelan acerca de las condiciones de nuestras grandes ciudades para hacer frente a este desafío.

Este trabajo de investigación en una primera parte desarrolla un análisis incipiente, prospectivo y comparativo de los efectos del cambio climático en tres grandes metrópolis de América Latina: Buenos Aires, San Pablo y México. Esta tarea es desarrollada a partir de cinco dimensiones de análisis aplicadas a cada una de estas aglomeraciones: el proceso de ocupación del suelo; la dinámica y prospectiva de crecimiento de la población; las condiciones físicas del territorio en el cual están emplazadas, en especial sus aspectos hídricos; los pronósticos del modo en que el cambio climático afectará las temperaturas y el ciclo del agua, así como los principales escenarios de impactos futuros; finalmente, los dispositivos institucionales desarrollados para conducir la gobernabilidad metropolitana. En una parte final, se presenta una reflexión acerca de la viabilidad regional del desarrollo e implementación de las herramientas de gestión que pueden contribuir a mejor adaptar estas metrópolis: las llamadas soluciones basadas en la naturaleza. Para lo cual se plantea una discusión de los ejes trabajados para cada metrópolis, integrándolos a aspectos más genera-

les. En este recorrido se estructura una agenda de cuestiones que pretende aportar al debate acerca de la gobernabilidad y gobernanza de las metrópolis latinoamericanas de cara a mitigar los efectos del cambio climático

A. Buenos Aires

A.1. Evolución de la ocupación del suelo

La ciudad de Buenos Aires nace y se desarrolla como una aglomeración ribereña del estuario del Río de la Plata en una porción de la llanura pampeana, por lo que es un área con leves declives. En 1880 la ciudad se federaliza y se consolida como la principal ciudad puerto del modelo económico agroexportador que dominó la escena nacional hasta 1930. Estas condiciones explican el gran crecimiento que tiene en ese tiempo, inclusive con muchos migrantes extranjeros; la ocupación del suelo se produce en gran parte dentro de los límites de la hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y, en parte de algunos municipios linderos, especialmente en el sur. En la década del '40 el modelo económico dominante será la llamada industrialización por sustitución de importaciones, lo cual convirtió en política el desarrollo industrial, que tuvo en la metrópolis de Buenos Aires su escenario principal nacional (Lanzetta, 2019). Esto induce un nuevo proceso de crecimiento poblacional y expansión de la mancha urbana, en lo que se conoce como el primer cordón y segundo cordón del Gran Buenos Aires, facilitada por el acceso a suelo urbano de bajo costo, pero con carencia de servicios urbanos.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) ocupa un territorio urbanizado de cerca de 2.400 kilómetros cuadrados y concentraba en el año 2010 algo menos de 15 millones de habitantes (2.890.151 para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 11.919.070 para los 40 municipios de la RMBA), lo cual representa cerca de un 37,5 % de la población

total del país y genera cerca del 50 % del Producto Bruto Interno (PBI) nacional (Garay, 2007). La metrópolis de Buenos Aires se ha extendido, siguiendo el eje fluvial del Río de la Plata y los ejes signados por las principales vías de transporte: rutas y las vías del ferrocarril, dándole a la mancha urbana una forma tentacular que la caracteriza.

En la década del '90 comienza una tercera etapa, según lo plantean Di Virgilio y Vio (2009), el proceso de urbanización se caracteriza por la extensión de la mancha urbana donde se combinan nuevas formas, como las urbanizaciones cerradas de sectores medios-altos; nuevos loteos formales y nuevos asentamientos populares. Un trabajo más reciente, coordinado por Cordara y Duarte (2018), muestra una expansión de la mancha de aproximadamente 1 % anual entre 2006 y 2016 (analizando conjuntamente lo que se denomina Gran Buenos Aires y Gran La Plata), empujada principalmente por las urbanizaciones cerradas (46 %), seguida por el uso residencial formal (24 %), recién después aparecen asentamientos informales y la industria con 14 % cada uno. Al mismo tiempo, la densidad poblacional aumentó 1,7 % entre 2006 y 2016.

A.2. Tendencias y características de la población

Los trabajos de proyección demográfica presentan escenarios diversos para la Argentina. Por un lado, el estudio de González (2015), siguiendo la hipótesis de una fecundidad media, es análoga a la generada por CELADE, División de Población de la CEPAL. Esta última realiza una proyección de la población de la Argentina, según la cual "alcanzaría los 50 millones de habitantes en 2050, hasta un máximo de 50,389 millones en 2059, para luego descender a 44,3 millones en 2100" (González, 2015: 41). Por otro lado, las proyecciones realizadas por la División de Población de las Naciones Unidas, así como los de la Oficina del Censo de los Estados Unidos es-

timan el pico sería más tardíamente. En cuanto a la estructura etaria, “Argentina ya tiene una población envejecida y en los próximos 30 ó 40 años, si bien el proceso continuará, se espera que lo haga a un ritmo relativamente lento” (INDEC, 2013: 22). Atento el alto nivel de urbanización del país, es esperable que la RMBA siga las mismas tendencias del país. En este contexto, la RMBA ha comenzado entre 1980 y 2000 un proceso de reducción de su peso relativo con relación a la población del país, aunque en 2010 parece retomar capacidad de concentración. Este proceso que describen Marcos y Chiara (2019) no debe soslayar algo que estos autores resaltan: las migraciones intraurbanas de la RMBA. Su trabajo permite dar cuenta que los mayores niveles de crecimiento de la población se dan en los municipios que no forman parte de los primeramente poblados de la región, lo cual estaría menos relacionado con el crecimiento vegetativo y más con el migratorio.

Los niveles de pobreza en la Argentina han tenido variaciones entre 1980 y 2019, pero con una tendencia ascendente. La pobreza, según Salvia (2019) constituye un proceso crónico y acumulativo; donde comienza a identificarse dentro de la pobreza por ingresos, una “pobreza estructural crónica”, que hace que dos de cada tres no puedan salir de esa situación. Este proceso se plasma territorialmente en diferentes modos de constitución del hábitat popular en la RMBA, mediado por la dinámica de la renta del suelo, cuyas áreas de menor valor están dadas, entre otros factores, por condiciones ambientales adversas. Una de ellas es la inundabilidad, especialmente en las áreas ubicadas entre los tentáculos de la mancha urbana que coinciden con los valles de inundación de arroyos y ríos que la atraviesan, siendo uno de los factores estructurantes principales del proceso de segregación socio-especial. Una parte importante de las urbanizaciones cerradas de sectores medios-altos y altos, se ubican en las mismas áreas, generando rellenos que

agudizan el riesgo de inundación de los sectores populares y medios. Este fenómeno es más significativo en el sector norte y noroeste de la RMBA.

Las formas del hábitat popular, produce cambios en la RMBA a partir de la década del '80 cuando convergen una serie de medidas de la última dictadura militar y se produce un nuevo fenómeno: los “asentamientos”. Se trata de una forma de ocupación que reproduce la cuadrícula urbana, se diferencia así de las “villas miserias” entre otras cosas por la pretensión de formalización de la tenencia. Al mismo tiempo, se incrementa otras formas de hábitat en el área central de la metrópolis, la toma de casas como otra estrategia. Mientras que las villas comenzaron su conformación hacia 1930 y se ubicaron en los intersticios del primer cordón de conurbación; los asentamientos se ubicaron en áreas del llamado segundo cordón, especialmente el sudoeste de la RMBA, mayormente en suelos que estaban fuera del mercado formal, en general por estar ubicados en los valles de inundación de los cuerpos de agua metropolitanos (Herzer *et al.*, 2000). En las últimas décadas los asentamientos tienden a producirse en las zonas periurbanas, incluso en el llamado tercer cordón.

A.3. Gestión de las aguas

Un aspecto de la gestión de las aguas está dado por la identificación de las fuentes, los sistemas de provisión, así como los sistemas de evacuación y tratamiento cloacal. La RMBA se ubica en un territorio que tiene al este el delta del río Paraná y el Río de la Plata. Este último constituye la principal fuente de agua superficial para la provisión de agua a la metrópolis. Ésta se complementa por la explotación de aguas subterráneas por las empresas prestadoras, siendo la principal de ellas la estatal AYSA y en menor medida ABSA. La población ubicada fuera de las áreas con redes de agua potable también utiliza bombas individuales de explotación o conexiones clandestinas al

sistema. Cabe señalar que hay áreas con una significativa brecha entre la extensión de redes de agua en relación con las de cloaca; dado que la fuente principal es el Río de la Plata, la importación de agua, sin suficiente sistema de evacuación provoca un desbalance hídrico en vastos sectores, dando lugar al ascenso de napas (Lanzetta, 2019). Al mismo tiempo, “atento a la estrecha relación que existe entre las aguas superficiales y las aguas subterráneas” (Pereyra, 2016: 23) estas últimas no sólo se ven afectadas en cantidad, sino también en calidad, por efecto de la actividad industrial y el déficit cloacal.

Otro aspecto de la gestión del agua está asociado al manejo de las cuencas de las que forma parte la RMBA de manera parcial o total. En tal sentido, la aglomeración está emplazada sobre varias cuencas regionales y urbanas, donde se destacan tres cuencas grandes: la del río Luján al norte (mayormente rural), la del Reconquista que ocupa áreas rurales, pero atraviesa el norte y gran parte del oeste del área metropolitana; finalmente, tenemos la cuenca Matanza-Riachuelo, que al igual que la anterior, tienen un área rural y atraviesa el sector sudoeste del área metropolitana (Herro y Fernández, 2008). En el sur se encuentran varias cuencas medianas y pequeñas que desembocan en el Río de la Plata. Por último, también hay cuencas más pequeñas que atraviesan el área central de la metrópolis, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todos se caracterizan por tener pendientes leves para el escurrimiento hacia el Río de la Plata.

Finalmente, el riesgo de inundación es otra cuestión relevante para reseñar. Siguiendo el análisis de Bertoni (2012), podemos caracterizar una tipología de inundaciones para la región: “inundaciones ribereñas” producidas por la crecida de los ríos que drenan cada cuenca; o bien por efecto del viendo sudeste (sudestadas) que eleva el nivel del estuario del Río de la Plata. Por otro lado, se encuentran las “inundaciones internas en las ciudades” como

consecuencias de las lluvias intensas (pluviales), o bien, como se ya se indicó, el ascenso de los niveles freáticos. También pueden darse situaciones de combinación de estos escenarios. Estos escenarios se dan con un régimen de lluvias cuyo promedio anual se ubica entre 1.000 y 1.250 mm (Camilloni, 2012), siendo un poco menor en la zona ribereña y mayor en el interior de CABA; las condiciones descritas hacen que las inundaciones sean un fenómeno recurrente en la RMBA.

A.4. Principales impactos del cambio climático

El régimen de lluvias en la RMBA es uno de los fenómenos afectados por el cambio climático. Las investigaciones en el tema destacan dos aspectos; por un lado, el incremento tendencial lento de las precipitaciones anuales. Por otro, y acaso más destacado y significativo, es el tendencial incremento de lluvias intensas. En tal sentido, el trabajo de Inés Camilloni (2012) muestra que la frecuencia de precipitaciones de más de 100 mm en 24 horas en Buenos Aires cada 10 años, pasa entre 2 y 1 en el período 2010-2030, a ubicarse en 3 entre 2040-2060, para seguir subiendo a una frecuencia entre 5 y 7 para el período 2070-2100. En este escenario debe tenerse particular atención a fenómenos como la inundación de La Plata del 2 de abril de 2013 (parte sur de la RMBA), con la caída de 400 mm en 4 horas, produciendo 55.000 inmuebles afectados y 89 muertos (Barros y Camilloni, 2016).

La condición de metrópolis ribereña nos alerta sobre otro fenómeno: el incremento del nivel del mar. Los trabajos acerca del modo en que el aumento del nivel del mar podría afectar a los niveles del Río de la Plata muestran que, por su condición de estuario, se incrementarán (Menéndez y Re, 2005).

Las olas de calor en la Argentina son cada vez más frecuentes. Una estimación de muertes generadas por la ola de calor que se dio entre diciembre de 2013 y enero de 2014, indica

que unos 544 decesos habrían respondido a dicha causa en Buenos Aires, muchos más que los generados por las inundaciones en las últimas tres décadas (Barros y Camilloni, 2016). Las estadísticas indican un sustancial incremento de este fenómeno a partir de 1980, especialmente en el área interior de la CABA (Camilloni, 2012), donde se potencia por el efecto de isla de calor de una RMBA más extensa y consolidada.

Otros trabajos de investigación que buscan comprender el modo particular en que el cambio climático está afectando a la RMBA, resaltan fenómenos que tienden a agudizarse: las inundaciones y los temporales de vientos (Herrero, Natenzon y Miño 2018). Los procesos ya descritos de expansión de la ocupación del suelo generan mayor cantidad de áreas impermeabilizadas en un marco donde las lluvias intensas, y muchas veces focalizadas, tienen mayor frecuencia. Al mismo tiempo que la pobreza extendida y la marcada desigualdad, hacen que muchas zonas inundables se ocupen con asentamientos informales. En este escenario las inundaciones parecen ser más frecuentes y graves. Los temporales de viento generan mayormente pérdidas materiales, que son socialmente sensibles en sectores pobres ubicados cerca del periurbano, donde suelen generar más daño. Las caídas de postes del sistema eléctrico no sólo privan de energía eléctrica, sino que donde no hay redes de agua, la población se queda sin acceso a este recurso por la imposibilidad de activar las bombas de agua individuales.

A.5. Gobernabilidad regional metropolitana

Los trabajos de investigación más actuales convergen en considerar la actual RMBA como un gran sistema de interacciones que abarca total o parcialmente el territorio de 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, sumado a su área central, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Garay, 2007; Herrero y

Fernández, 2008). La trama político-institucional es particularmente compleja. La República Argentina es un país federal, donde sus estados miembros se denominan provincias. La ciudad de Buenos Aires fue desde 1880 un ámbito federal gestionado por el gobierno nacional, hasta la última reforma constitucional del año 1994. Entonces se la constituye en una suerte de ciudad-Estado, pasando a llamarse Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y asumiendo un estatus particular que la asimila a una provincia. Por otro lado, en la historia de los servicios públicos de Buenos Aires, estos han estado prestados por empresas nacionales (agua y cloacas, energía eléctrica, gas, etcétera). Esto hace que el escenario de unidades político-administrativas que tienen incidencia en la RMBA esté conformado por la CABA y la Provincia de Buenos Aires, en ésta última están constituidos los 40 municipios que componen la metrópolis; además el gobierno nacional.

En la década del '60 comienzan a generarse las primeras instancias institucionales metropolitanas; se crea la Oficina Regional Metropolitana (ORM) por iniciativa del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Programa Nacional del Hábitat. Esta oficina produce en los '70 el Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB). En la década del '80 se crea Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) (Sabsay *et al.*, 2002). En general, se ha tratado de organismos e instancias de planificación. Ya en la década del '70 se conforma la empresa encargada de gestionar la disposición final de residuos sólidos urbanos de la RMBA, la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), primer dispositivo de gestión metropolitana sectorial, junto a otra experiencia: el Mercado Central de Buenos Aires. La década del '90 estuvo caracterizada por la privatización de los servicios públicos del orden nacional, con lo cual emergieron los entes reguladores, como nuevos

mecanismos de gestión sectorial-privatizada metropolitana. Cabe señalar que organismos relevantes como los de coordinación del transporte han sufrido sucesivos fracasos para su constitución. En las últimas décadas ha sido más frecuente la emergencia de asociaciones entre municipios de la RMBA, especialmente en la zona norte.

En otro orden, las cuencas ya indicadas han tenido un proceso de conformación de comité de cuencas. Aquellas que están íntegramente en la Provincia de Buenos Aires, se rigen por las normas de esa jurisdicción, el Código de Aguas, tal el caso del Reconquista (COMIREC) y Luján (COMILU). Mientras que el Matanza-Riachuelo, por ser interjurisdiccional entre la CABA y la Provincia de Buenos Aires, tiene una conformación especial que reúne ambas jurisdicciones más el gobierno nacional conformado una autoridad cuya sigla es ACUMAR.

Los arreglos institucionales analizados se han caracterizado en la exclusión de los gobiernos municipales de los procesos de toma de decisión en los casos de institucionalidades metropolitanas de gestión sectorial y global. Esta situación cambia en varios casos en los cuales la unidad territorial es una fracción de la RMBA, entre ellos los comités de cuenca impulsados bajo el Código del Agua de la Provincia de Buenos Aires; no así, en el caso de la ACUMAR, donde sólo tienen un rol consultivo. En relación a la participación social “en todos los casos la participación de la sociedad civil, o no está contemplada y cuando lo está, es sólo como actores consultivos” (Lanzetta, 2014: 141).

En suma, la institucionalidad metropolitana aparece fragmentada sectorialmente y con poca integración de los gobiernos locales y de la sociedad civil. La gobernabilidad de la RMBA presenta fuertes retos ante los escenarios de riesgo que la dinámica urbana y el cambio climático tienden a acentuar.

B. San Pablo

B.1. Evolución de la ocupación del suelo

La Región Metropolitana de San Pablo (RMSP) se caracteriza por una topografía accidentada, conformada por planicies y morros, con una altitud que varía entre los 720 y 1.100 metros. Los dos principales ríos que la atraviesan son el Teité y el Pinheiros cuyos cauces no superan los 825 metros y conforma la superficie de erosión de la región (Nobre *et al.*, 2011). Es considerada la cuarta mayor aglomeración urbana del mundo, distribuida en un área de 1.521 km², que representa el 3,24 % del territorio del Estado de San Pablo. El crecimiento y expansión periférica se intensifica a partir de 1940, cuando se desarrolla el modelo industrial y se constituye en el principal polo industrial de Brasil hasta el día de hoy (Jacobi *et al.*, 2015). Entre la década del '70 y '80 se inicia un proceso de promoción industrial al interior del Estado de San Pablo, generando una relativa desconcentración industrial de la RMSP (Nobre *et al.*, 2011). Esta segunda área de concentración industrial se ubicó en la región de la cuenca de Piracicaba, Capivari y Jundai, un dato relevante para entender algunas tensiones actuales con relación al agua entre esta región y la RMSP (Holan, *et al.*, 2000). Si bien el modelo industrial brasileño ha diversificado los nodos territoriales de dicha producción, se reconoce a la RMSP como el eje principal de dicho proceso, que aún con una matriz industrial más extendida, sigue concentrando el 54,48 % del Producto Bruto Interno (PBI) del estado y un 17,63 % del PBI del país (Bogus y Pasternak, 2019).

El patrón de ocupación del suelo en la RMSP reconoce tendencias. Por un lado, según Pedro Jacobi *et al.* (2015) a partir de 1990 se acentuó la tendencia a la periferización de los núcleos de los asentamientos pobres o irregulares, las favelas, cuya tasa de crecimiento anual multiplicó por seis la del conjunto del municipio. Esta fue dando lugar, según estos

autores, a una ciudad dividida, en la cual las favelas y asentamientos precarios se ubican en terrenos que están fuera del mercado inmobiliario formal. Esta condición está dada principalmente por motivos ambientales: “se localizaban en terrenos frágiles, pendientes pronunciadas, llanuras de inundación, márgenes de arroyos o en manantiales” (Jacobi *et al.*, 2015: 39). En otros casos, se ocuparon áreas protegidas poniendo en tensión el derecho a la vivienda y la preservación ambiental.

Una mirada complementaria es aportada por Carlos Nobre (2011) en base a varias lecturas; para quien el crecimiento de la RMSP en los períodos más recientes produce un cambio respecto al modelo pasado caracterizado por ser: compacto, denso, dicotómico (centro-periferia) y polarizado. El nuevo patrón tiende a ser: disperso, fragmentado, heterogéneo y multifuncional. Para Bogus y Pasternak (2019) estas tendencias de cambio que se evidencian con nuevos modos de ocupación del espacio, como los condominios cerrados, cinturones de miserias, unidades productivas y centros de compras, no alteran el histórico modelo centro-periferia que conjuga “distancia geográfica y social entre las clases sociales” (Bogus y Pasternak, 2019: 154).

B.2. Tendencias y características de la población

La población de la metrópolis según datos del censo de 2010, era de 19.676.580 habitantes y las estimaciones para el 2021 son de 21.252.384 (SEADE, 2021); prácticamente la mitad de la población del estado para dicho año, y más de un 10% de la población brasileña (Bogus y Pasternak, 2019). Siguiendo el análisis realizado por Bogus y Pasternak (2019), se puede observar que la RMSP prácticamente duplica su población entre 1970 y 1991, pero ya en 1980 el ritmo de crecimiento de los municipios conurbados al municipio de San Pablo comienza a despegarse con un ritmo que hasta el 2010 se mantiene por encima del

área central. A partir de los registros de 1991 la RMSP crece a un ritmo menor al del estado y al del país, no obstante que los municipios conurbados crecen a un ritmo mayor a aquellos, pero con una tendencia declinante.

Las tendencias de reducción del ritmo de crecimiento de la población son una característica cada vez más amplia en Brasil. En tal sentido, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), califica esta etapa como el ingreso a una “fase de estabilización” donde el máximo de población se alcanzaría en el año 2040, luego del cual se iniciaría un proceso de reducción (Nobre, 2011); las proyecciones realizadas por el Sistema Estadual de Análisis de Datos (SEADE) ubican el cambio de pendiente en el año 2045 (SEADE, 2021). Estos cambios en el ritmo de crecimiento de la población no se están reflejando de manera homogénea en el territorio de la RMSP, lo cual está asociado a las migraciones intraurbanas cada vez más relevantes y a la composición social-etaria de las diferentes áreas. Si bien tiende a pensarse que las poblaciones pobres tienen mayor tasa de crecimiento, Nobre (2011) advierte que en las áreas urbanas alejadas de la RMSP se encuentran ritmos de crecimiento de población variados, tanto altos como bajos, en este último caso, especialmente en las periferias consolidadas.

B.3. Gestión de las aguas

El Estado de San Pablo presenta problemas entre la disponibilidad de agua y los niveles de consumo de las diversas actividades, por lo cual es considerada una región con déficit hídrico. Esta situación es más grave en la RMSP “donde vive el 60 por ciento de la población del estado, con una disponibilidad de agua de menos de 200 m³ anuales por persona” (Pena, 2015: 70). Este escenario ha hecho necesario que la RMSP sea provista de manera complementaria por aguas provenientes de otras cuencas, la principal de ellas es la del Río Piracicaba, el cual además es fuente de la Re-

gión Metropolitana de Campinas y de algunos municipios del vecino Estado de Mina Gerais (Costa Ribeiro, 2011).

La agenda de los temas considerados por algunos autores como más urgentes en materia de gestión del agua en la RMSP son “la escasez del recurso; la contaminación de las fuentes y de las reservas de agua que están rodeadas de áreas construidas donde no hay una recolección adecuada de las aguas residuales; y las inundaciones urbanas” (Pena, 2015: 72). En relación a la contaminación, no sólo cuenta el desarrollo industrial, sino además, como lo indica Toledo Neder (2002), las presiones que ejerce la dinámica de la renta del suelo metropolitano que tienen una incidencia directa sobre las políticas ambientales, incluidas aquellas vinculadas al agua. Tal como se indicó precedentemente, las urbanizaciones cerradas y los asentamientos informales avanzan en la periferia en parte sobre las áreas de recarga de los acuíferos, en áreas de protección de manantiales (Toledo Silva, 2004). El déficit de la infraestructura sanitaria de los asentamientos informales impacta también en la calidad de agua tanto superficial como subterránea.

Las precipitaciones en la RMSP presentan amplias variaciones espaciales temporales. Si bien el promedio anual es de 1.400 mm, en sectores como la Sierra del Mar llegan a 3.000 mm (Costa Ribeiro, 2011). Por otra parte, en el año 2015 San Pablo sufrió una fuerte sequía que provocó una situación de crisis del sistema de provisión y distribución de agua. En contraste en el año 2010 se produjeron fuertes lluvias.

Las dinámicas climáticas variables y la planificación hídrica deficiente conllevan en problemas ambientales y urbanos. Las inundaciones tienen una historia tan larga como la ciudad misma de San Pablo, que ya en 1850 tiene uno de sus primeros registros, y que se bien se repitieron, en 1929 conoce una gran inundación que se constituyó en un hito para la ciudad en la construcción social del pro-

blema (Dos Santos, 2014). Como podemos observar, los procesos de sequía y excesos de agua no son nuevos, pero varían con algunos factores. Por un lado, la ocupación del suelo y el crecimiento poblacional y económico han ampliado la demanda del recurso, impermeabilizando el suelo y generando aguas residuales sin tratamiento. Por otro lado, el fenómeno del cambio climático parece estar afectando ciertas condiciones que producen cambios en los escenarios conocidos hasta ahora en la relación de la RMSP y el agua que profundizaremos.

B.4. Principales impactos del cambio climático

El cambio climático tendrá efectos sobre el régimen de temperaturas y precipitaciones en la región. En el caso de la temperatura media se prevé un incremento de entre 2 y 3 grados centígrados entre 2070 y 2100. Los cambios en el régimen de lluvias prevén en el período 2030-2060 un incremento del 30 % en la RMSP. No obstante, hacia 2080 comenzaría un proceso de reducción de lluvias. Esta descripción compilada por Nobre (2011) haría factible un aumento de los días de lluvias intensas; quien también indica que las lluvias mayores a 50 mm/día eran prácticamente inexistentes antes de la década del 50 del siglo pasado, pero que actualmente ocurren entre dos y cinco veces al año. Asimismo, señala que este tipo de lluvias están incrementando su frecuencia e intensidad en el sudeste de Brasil, donde se localiza la RMSP. Algo compartido por Dos Santos Ramires y De Mello-Théry (2018), quienes agregan que estas lluvias pueden ser muy localizadas dentro del territorio metropolitano paulista.

Otro efecto del cambio climático en la RMSP es el agravamiento de los escenarios de inundaciones y deslizamientos. La alta impermeabilización del suelo, producida por el modelo de urbanización extensivo que hemos descripto, hace más vulnerables las zonas que cuentan con poca superficie verde, especial-

mente con las tormentas de verano, que pueden ser localmente fuertes. El nuevo contexto climático incrementa los riesgos ambientales de inundación grave y deslizamiento de tierra, lo cual impacta en mayores pérdidas humanas y materiales; afectando más a los sectores más vulnerables. En este sentido Nobre (2011) destaca que la población de las favelas, al menos un tercio es anualmente asistido durante eventos de lluvias intensas.

El otro efecto que diversos autores destacan que se verá potenciado es el de “isla de calor” (Nobre, 2011; Dos Santos Ramires y De Mello-Théry, 2018). Uno de los factores destacados como clave en este proceso es el incremento de las construcciones en detrimento de las áreas verdes. El otro factor está dado por la topografía que dificulta la dispersión de los contaminantes liberados a la atmósfera por procesos antrópicos que se desarrollan en la RMSP. Estos contaminantes podrían acentuar el incremento de temperaturas, especialmente la elevación de las temperaturas mínimas. Estos factores harán más recurrente el fenómeno de “olas de calor”, el cual implica impactos en la salud, que serán más amplios a medida que la población de la RMSP avance en el proceso de envejecimiento.

A su vez, los cambios en el clima tendrán incidencia sobre la matriz energética nacional. El 65 % de la energía eléctrica de Brasil proviene de fuentes hidroeléctricas (Fernández de la Rosa, 2020), esto coloca al sistema eléctrico en relación directa con la gestión de aguas. En situaciones de sequías prolongadas que puedan estar acompañadas de olas de calor, el escenario será complejo por la mayor demanda de energía y la menor capacidad para generarla.

B.5. Gobernabilidad regional metropolitana

Los desafíos que el cambio climático plantea para la RMSP, encuentran una serie de instrumentos de gestión regional-metropolitanos que constituyen un activo importante para

reducir la vulnerabilidad institucional, y enfrentar en mejores condiciones los nuevos escenarios y riesgos previstos. La RMSP está emplazada íntegramente dentro del Estado de San Pablo y muy vinculada con otras metrópolis vecinas del mismo estado: Campinas y la denominada Bajada Santista. Esta última con Santos como la zona portuaria principal para la RMSP, separadas por una zona de ambiental protegida de la Mata Atlántica, en el Parque Estadual Serra do Mar.

El municipio de San Pablo constituye la capital del Estado de San Pablo y concentra cerca del 60 % de la población de la RMSP, la cual está compuesta por un total de 39 municipios. Esta región fue instituida como tal mediante una ley desde el año 1973 (Nobre, 2011). Poco después, en 1974, se crea a nivel del Estado, uno de los primeros y más importantes dispositivos institucionales metropolitanos: la Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano (EMPLASA). Su objetivo principal es contribuir a la planificación de las áreas metropolitanas del Estado de San Pablo, siendo la RMSP la más importante (Lanfranchi *et al.*, 2018). Si bien no se ha instituido la Agencia Metropolitana, en 2011 se modificó la ley que instaura la Región Metropolitana del Gran San Pablo, con instrumentos de funcionamiento como el Consejo de Desarrollo, el Consejo Consultivo y las Cámaras Temáticas.

La RMSP cuenta también con instrumentos de gestión metropolitana sectorial, como es el caso de la empresa de agua y saneamiento (SABESP), que es estadual y atiende el desarrollo del servicio en todo el estado. Paralelamente también podemos encontrar instrumentos de gestión territorial como son los comités de cuencas. Estos dispositivos institucionales emergen de manera definida a mediados de los años 90. Por un lado, el del Alto Tieté que cubre gran parte de la RMSP (34 municipios); por otro, se constituye el comité de cuenca de Piracicaba, Capivari y Jundiá (abarca 57 municipios) (Toledo Neder, 2002).

C. Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)

C.1. Evolución de la ocupación del suelo

Localizada a más de 2.000 metros de altura, la ciudad de México remonta su origen a los tiempos prehispánicos y su ubicación en un sector de lagos y lagunas, planteó desde hace siglos la tensión entre el proceso de ocupación del suelo y los cuerpos de aguas, aspecto que profundizaremos más adelante. El proceso de crecimiento experimenta un cambio sustantivo a partir de 1950, cuando se evidencia un sostenido proceso de expansión territorial de la metrópolis. Entonces, la ZMVM cubría alrededor de 206 km²; “en 1980 había aumentado a 929 km² y para 2000 había alcanzado los 1.563 km²” (Comisión Ambiental Metropolitana, 2010: 27). Pero es en la década del setenta cuando se evidencia la mayor presión de la mancha urbana sobre las áreas verdes, perdiendo vegetación y capacidad de recarga de los acuíferos. Este proceso se acentuó en los ochenta, donde se reportan pérdidas casi totales en los parques nacionales que quedaron ubicados dentro de la ciudad. Esta presión se extendió luego a las áreas rurales que antiguamente habían sido ocupados por bosques templados. Este escenario motivó algunos cambios institucionales como la transferencia de gran parte de estas “áreas naturales protegidas” (ANP) del ámbito federal al Gobierno del Distrito Federal a finales de los noventa (Schteingart y Salazar, 2005). El proceso de expansión estuvo acompañado de cambios en los usos del suelo, que supusieron particularmente la disminución de espacios verdes (Comisión Ambiental Metropolitana, 2010). La situación estructural de pérdida de ANP, que cumplen funciones ambientales diversas (entre ellas de recarga de acuíferos y la mitigación de los efectos de isla de calor), fueron significativos. En un escenario de crecimiento

principalmente horizontal de la ZMVM se redujo aún más la proporcionalidad de estas áreas verdes dentro de la metrópolis.

C.2. Tendencias y características de la población

La nación mexicana evidencia desde mediados del siglo XX una aceleración de su proceso de urbanización. Esto se denota en el crecimiento de las ciudades de más de 15.000 habitantes, que pasan de 84 a 347 entre 1950 y el 2000, aglutinando al 28 % y 68,3 % de la población respectivamente. En este periodo la población de la ZMVM pasó de 2,9 a 17,9 millones de personas, con lo que incrementó su participación en la población total del país de 11.1 a 18.4% (Anzaldo Gómez, 2016). Estos últimos datos dimensionan en términos poblacionales, los patrones de crecimiento territorial ya descritos de la mancha urbana metropolitana.

La dinámica socio-territorial en la ZMVM es diversa. Las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), estiman un crecimiento desacelerado de la población de la ZMVM. Se considera que habrá 21,5 millones de habitantes en 2020 y 22,6 millones en 2030 (tasa de crecimiento de 5,1 %), principalmente en 13 municipios que concentrarán el 70 % del incremento (Ecatepec, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Ixtapaluca, Tlaxiaco, Tecámac, Nicolás Romero, Chalco, Valle de Chalco, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza y Cuautitlán Izcalli). Mientras se espera que la población ubicada en la Ciudad de México disminuya de 8.7 a 8.4 millones; por otro lado, se aguarda un aumento en los municipios metropolitanos de 12.8 a 14.2 millones. “Esto significaría un descenso en la participación de la Ciudad en el total de la zona metropolitana, de 40,6 a 37,3%, y un incremento en el peso relativo de los municipios, de 59,4 a 62,7%” (Anzaldo Gómez, 2016: 106). Esta tendencia es compartida por otros autores (De la Cruz Muradás *et al.*, 2018), quienes en proyecciones para el

año 2050 ven consolidar el incremento del peso poblacional del Estado de México en la ZMVM, con cerca de 19,9 millones; mientras que Ciudad de México seguirá con su tendencia a la disminución previendo que alcanzará los 7,6 millones, casi un millón y medio menos que lo estimado para 2016. Estos autores también prevén que el Estado de México comenzará a reducir su población, estimativamente a partir de 2049. Por lo tanto, hacia el 2050 la ZMVM comenzará un proceso generalizado de disminución de población. Tendencia que los mismos autores ven también para otras ciudades importantes de México (Guerrero en 2034; Veracruz, en 2042; Oaxaca, a partir de 2047; Guanajuato, desde 2049; y San Luis Potosí, en 2050).

El proceso de ocupación del suelo y crecimiento poblacional de la ZMVM muestra una tendencia, donde se produce un crecimiento de la ocupación territorial mayor que el crecimiento poblacional, reduciendo la densidad media. Al mismo tiempo no se trata de un proceso parejo y tiene consecuencias ambientales significativas, no sólo por la ocupación de áreas que prestan servicios ambientales, entre ellas la recarga de agua. El proceso futuro de descenso de la población implica transitar previamente un proceso de transformación de la estructura etaria, caracterizada entre otras cosas, por el envejecimiento de la población. Este factor etario incrementa su vulnerabilidad, en un ambiente urbano metropolitano cuya transformación aumenta algunas amenazas que se analizarán, potenciadas por los nuevos escenarios locales que configura el cambio climático en la ZMVM.

C.3. Gestión de las aguas

La ZMVM se sitúa en una cuenca endorreica y se encuentra a una altura promedio de unos 2.240 metros sobre el nivel de mar, rodeada de montañas que en algunos casos superan los 3.000 metros.

Sus ríos bajan por pendientes pronunciadas que originalmente alimentaban los lagos de la cuenca y producían inundaciones graves. En la actualidad, es fácil ver que los problemas de recursos hídricos de la Ciudad de México, prácticamente sin lagos para almacenar agua, con una gran área impermeable y una enorme población que demanda agua y descarga aguas residuales, son de gran magnitud (Martínez *et al.*, 2015: 104).

Los problemas de provisión de agua se remontan a la época precolombina. En ese entonces el agua de los lagos estaba contaminada por los vertidos de la actividad en la aglomeración. Allí comenzaron las construcciones de canales para llevar agua a la ciudad. Durante la colonia se construyeron otros sistemas de acueductos. Las particulares condiciones topográficas del valle y su condición de cuenca endorreica, hizo que desde la época en que la ciudad fuera construida por los aztecas sufriera sistemáticos procesos de inundación. Esto llevó a la construcción de diques, técnica continuada durante el período colonial (Martínez *et al.*, 2015).

Hacia comienzos del siglo XXVII se buscó drenar los lagos, iniciativa finalmente implementada a finales del XVIII. Esto supuso construir una salida artificial entre las montañas, llevando los excedentes a la cuenca del río Tula. La aplicación de esta técnica se amplió, construyendo desagües adicionales que llevan el agua a cuenca vecinas. “Sin embargo, la desecación de los lagos del Valle de México ha privado a la ciudad prácticamente de toda capacidad de almacenamiento de agua superficial. Esto ha conducido a una seria sobreexplotación de los acuíferos” (Martínez *et al.*, 2015: 105).

La dependencia de las aguas subterráneas para el aprovisionamiento de la ciudad dio lugar a que tempranamente, desde comienzos del siglo XX, se constituyeron legalmente diversas APN dentro del antiguo Distrito Federal (DF), donde una función relevante es

la recarga de los acuíferos. Las disputas por el espacio urbano hicieron que con el tiempo diversas decisiones cambiaron en parte algunos de sus usos, ya sea como espacios públicos o para la producción.

Estas transformaciones del sistema hídrico configuraron un complejo panorama del balance del agua en la ZMVM. Ésta se caracteriza por la sobreexplotación del acuífero, se extrae mucha más agua de la que infiltra con las lluvias. Esta hace que para complementar la provisión de agua se importe agua de otras cuencas (un 25 % del total del sistema); al mismo tiempo que exporta una gran cantidad de las aguas residuales generadas. Por otro lado, se desperdicia cerca de 40 % del volumen suministrado y 90 % de dicho caudal se usa una sola vez y se desecha (Comisión Ambiental Metropolitana, 2010). Este escenario se complejiza por el hecho de que la sobreexplotación de las napas produce un proceso de hundimiento con las consecuencias que esto tiene en la estabilidad del suelo, pero también en el cambio de pendientes para el escurrimiento de las aguas.

El crecimiento en la ocupación del suelo y demográfico ya descriptos son factores que lejos de alivianar, ejercerán más presión sobre el sistema hídrico y forzará la mayor importación de agua, salvo que se generen estrategias de mayor eficacia en el uso del recurso.

C.4. Principales impactos del cambio climático

Los análisis sobre cómo impactará el cambio climático, indican que “habrá variaciones significativas en los patrones generales de precipitación y de captación hídrica; habrá menos recarga de acuíferos, más días despejados y mayor desertificación” (Ángeles y Gámez, 2010: 37). Este escenario regional se enmarca en una situación a escala del país, donde se espera que las sequías y las inundaciones serán los eventos climáticos extremos que afectarán especialmente la producción de alimentos y la

población más vulnerable, particularmente los de menores recursos económicos.

El análisis realizado por Garrocho Rangel (2013) respecto a la prospectiva de impacto del cambio climático sobre las ciudades de México plantea una clasificación de afectación en categorías de alta, media y baja para variables tales como temperatura y precipitación. Aplicada dicha metodología, la ZMVM se encuentra entre las que tendrán alteraciones de temperatura medias y bajas. En relación con precipitaciones, es clasificada como “media”; pero en la combinación de factores lo llevan a clasificarla como de “riesgo alto” por el incremento de temperatura y descenso de precipitación. Estas apreciaciones son compartidas por otros autores como Quiroz Benítez (2013), que en su análisis de las últimas décadas entiende que Ciudad de México es sensible a los extremos climáticos, dados por: incremento en la temperatura media, temperaturas mínimas más elevadas, lluvias intensas y sequías; potenciando además el efecto de “isla de calor”, particularmente en primavera.

Estos cambios suceden al mismo momento que la ZMVM expande su mancha urbana, aumenta su población y el sistema de gestión de las aguas es deficiente. Las tensiones que fueron descriptas entre las zonas de captación y de consumo de agua en la ZMVM se agravarán de no mediar cambios sustantivos en los procesos que estructuran este problema. Tal como indica Quiroz Benítez (2013), el incremento de temperatura incidirá en la disminución de la disponibilidad de agua y, por tanto, en el aumento de aquellas asociadas a ésta, como la malnutrición y las enfermedades cardiorrespiratorias. Además de afectar la calidad del aire y la biodiversidad de la región. Cabe señalar que, en la prospectiva hacia mediados del presente siglo, no sólo se incrementará la población hasta su pico, sino que como se indicó envejecerá, y por lo tanto será más vulnerable a las olas de calor, como ya se puede observar en el presente en Europa. También

será más vulnerable a los problemas de provisión de agua.

Los impactos económicos del cambio climático sobre la ZMVM son difíciles de trazar. Sin embargo, si se comparan los incidentes relacionados con variables climáticas con aquellos relacionados con riesgo sísmico se aprecia que estos últimos tuvieron menor incidencia en variables económicas que los primeros. Por ejemplo, Ángeles y Gámez (2010) indican que, si se mira los impactos económicos de los desastres entre 1985 y 2007, vamos a encontrar que los costos del terremoto (1985) fueron menores a los de la inundación en Tabasco (2007) y ambos mucho más menores que al conjunto de huracanes en ese período.

C.5. Gobernabilidad regional metropolitana

Según Alfonso Iracheta Cenecorta (2004), la “baja gobernabilidad metropolitana” de la ZMVM responde a una multiplicidad de factores. Por un lado, a la prevalencia de posiciones partidarias antes que a un proyecto metropolitano. Por otro, a la fragmentación y atomización de las unidades político-administrativas involucradas que dividen a la ciudad: los municipios del Estado de México (entre 34 y 58 gobiernos locales); 16 delegaciones de la Ciudad de México; dos gobiernos estatales (Ciudad de México y Estado de México) y el gobierno federal. Otros trabajos posteriores incluyen a municipios del Estado de Hidalgo y ampliando incluso los municipios del Estado de México, totalizando: 59 del Estado de México, 29 del Estado de Hidalgo y las 16 delegaciones ya indicadas del antiguo DF (Comisión Ambiental Metropolitana, 2010).

La ausencia de una instancia gubernamental metropolitana y el conjunto de agencias gubernamentales descriptas, no han impedido la emergencia de espacios de estructuración de políticas metropolitanas temático-sectorial. Un emergente de dicho proceso fue la constitución de la Comisión Ambiental Metro-

politana (CAM) conformada originalmente por los niveles de partición territorial de primero orden: el antiguo Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo y el Gobierno Federal. Uno de sus primeros productos destacados de la CAM fue la formulación de los Programas para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México a partir de 1996. Dicho organismo edita en el año 2010, la Agenda de Sustentabilidad Ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México (Quiroz Benítez, 2013); un valioso trabajo desarrollado por equipos técnicos de las áreas ambientales de los organismos que constituyen la CAM, en colaboración de equipos de investigación externos, como el Colegio de México (Comisión Ambiental Metropolitana, 2010).

En materia de aguas, el país cuenta con un organismo denominado Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el cual está encargado de la gestión del agua en México. El territorio nacional se encuentra dividido en 13 “Regiones Hidrológico- Administrativas”, en cada una de ellas la CONAGUA desempeña sus funciones a través de los organismos de cuenca constituidos. En el contexto de esta organización macro regional hay que entender el rol del Sistema de Aguas de la Ciudad de México en sus tareas de suministro de agua, drenaje y tratamiento de aguas (Torres Bernardino, 2017).

El mejoramiento de la gobernabilidad metropolitana de la ZMVM constituye una condición necesaria para lograr una buena gobernanza del agua en dicha región, en tal sentido, la CAM y los otros dispositivos institucionales puede ser punto para apalancar dicho proceso.

Las soluciones basadas en la naturaleza. Posibilidades y limitaciones para las estrategias de adaptación.

A partir de finales del siglo XIX la ciudad moderna ha sido constituida en objeto de estudio de diversas disciplinas (sociología, economía,

geografía, antropología, arquitectura y planeamiento urbano, etcétera) que han buscado comprender las lógicas de estructuración del espacio urbano. En tal sentido han pretendido dar cuenta del modo de diferenciación funcional de la ciudad, de los procesos de segregación socio-espacial, así como de los sistemas de movilidad urbana, entre otros. En esta línea, Baxendale y Buzai (2019) señalan que el planeamiento urbano ya ha instituido los “espacios verdes” como áreas funcionales recreativas y paisajísticas, ya sea bajo forma de plazas, parques o áreas protegidas; las que por otro lado tienen procesos de apropiación social diferencial. Sin embargo, desde hace unos años ha surgido nuevas categorías para la comprensión y como abordaje de intervención territorial: la infraestructura verde y las soluciones basadas en la naturaleza.

La idea de infraestructura verde toma en parte la idea de espacios verdes, pero la ressignifica. Para Benedict y McMahon (2002) constituyen espacios verdes urbanos, rurales o periurbanos; públicos o privados, que pueden funcionar en red fortaleciendo el ecosistema y los servicios ambientales que puede prestar en cada caso. Son ejemplo de estos servicios: mejorar la calidad del agua y del aire, facilitar la retención e infiltración de agua para mitigar desastres, mitigar los efectos de isla de calor, preservar y mejorar la biodiversidad urbana y vida silvestre, así como proveer espacios para el ocio y la recreación. Baxendale y Buzai (2019) indican que en el ordenamiento territorial este tipo infraestructura coexiste y se articula con otras, como las que se las llama “infraestructura azul” asociada a la gestión de aguas y la “infraestructura gris” referida al resto de las construcciones de las ciudades.

Las “soluciones basadas en la naturaleza” son un concepto que busca desarrollar estrategias de intervención que combinen la infraestructura verde, azul y gris, en proyectos que se respalden en los sistemas naturales para la obtención de rentabilidad, beneficios sociales

y ambientales, así como incrementar la resiliencia (The Nature Conservancy, 2019). Esto es particularmente importante en los proyectos de gestión de aguas a implementarse en las grandes metrópolis de América Latina. Por ejemplo, los proyectos de “revegetación” (incluyendo reforestación y conversión forestal), tienen un potencial para impactar en la calidad de aguas superficiales y subterráneas, así como mitigar inundaciones y sequías; debiendo prestar atención que hay especies que pueden tener efectos no siempre positivos. Algunas experiencias desarrolladas en nuestro continente evidencian la necesidad de profundizar la investigación acerca de las mejores estrategias para cada localización específica, identificando los tipos de especies y suelos, así como los sistemas a implementar, incluida la participación social (Graziano, 2018). Cabe señalar que las ideas de “infraestructura verde” y “soluciones basadas en la naturaleza”, no provienen sólo de la convicción ambiental de un grupo profesional-intelectual, sino especialmente de la incapacidad de la infraestructura azul y gris tradicional de poder dar respuestas a muchos problemas estructurales de las grandes ciudades, especialmente en la gestión del agua. En otros términos, muchas de nuestras ciudades ya no pueden construir más grandes conductos de agua (por razones de espacio y económicas) y si pudieran no tendrían a donde llevar el agua. Las soluciones basadas en la naturaleza se abren paso por convicción o necesidad. Pero su fuerza mayor, está en que los proyectos estructuren redes que den respuesta e incrementen los servicios ambientales, contribuyendo entre otras cosas a mitigar los efectos del cambio climático y, por lo tanto, una pieza clave para las estrategias metropolitanas de adaptación.

La adaptación al cambio climático en grandes metrópolis latinoamericanas. Dilemas y desafíos

Los casos analizados dan cuenta de un proceso de ocupación del suelo marcado por su imprevista horizontal, aunque pueden encontrarse áreas centrales con fuerte crecimiento vertical. En este sentido, la observación que realiza Neder (2002) respecto a que las metrópolis en Brasil tendrían un patrón de segregación socio-espacial concentrado en “sectores de círculos” y no en círculos concéntricos; parece ser un fenómeno extendido asociado al modelo expansivo territorial de las metrópolis analizadas. Al mismo tiempo debe observarse que estas grandes metrópolis tienen fluidos vínculos con grandes aglomeraciones: Buenos Aires con el conjunto de aglomeraciones sobre el eje fluvial del río Paraná conformado por San Nicolás-Rosario-San Lorenzo; San Pablo con las metrópolis de Campinas y Bajada Santista; y México con Puebla, Toluca y Cuernavaca. Estos nuevos espacios han sido caracterizados por Sassen (2007) como “mega regiones”. Estas, si bien plantean problemas asociados a lo que podríamos indicar como capacidad de soporte ambiental de los territorios, también podrían permitir articular y potenciar las economías de aglomeración. Sin embargo, la autora señala que deben “ser exploradas nuevas estrategias de desarrollo para generar ventajas tanto en las áreas más avanzadas como en las menos avanzadas dentro de la mega-región. Ellas deberían considerar marcos amplios e innovadores de gobernanza” (Sassen, 2007: 11).

Los niveles de pobreza y la desigualdad que se observan no nos permiten ser optimistas respecto a una solución en el corto plazo para asegurar el acceso a suelo urbano de calidad (una localización en la ciudad) de amplios sectores sociales que quedan fuera del mercado inmobiliario formal y no son alcanzados por las políticas públicas de hábitat. Esto se traduce en presión al suelo urbano vacante, espe-

cialmente las áreas protegidas, valles de inundación y las periurbanas. Al mismo tiempo, las urbanizaciones cerradas plantean un problema similar. Esta tendencia reduce los espacios posibles para ensayar soluciones basadas en la naturaleza. En otros términos, una estrategia que pretenda desarrollar a éstas últimas deberá tener dos líneas de intervención necesarias dentro de las estrategias de adaptación al cambio climático: la regulación de las urbanizaciones cerradas y la promoción del acceso al suelo de urbano de calidad para los sectores populares.

El crecimiento de la población previsto no sólo tiene implicancias para el proceso de ocupación del suelo, sino que éstos significan cambios en la composición de la población, “en los modelos de consumo alimentario y energético, los estándares de higiene y confort personal, la generación de residuos y las comunicaciones” (Mejía Betancourt, 2015: 33). Al mismo tiempo debe resolverse la brecha en el acceso al agua y el saneamiento. Estas transformaciones conllevarán cambios en relación con el uso del agua y, por lo tanto, generan desafíos a la infraestructura azul de nuestras metrópolis.

Las temperaturas, según hemos visto en los casos repasados, tiene cambios que en general serán más agudos en los veranos por el efecto combinado de “isla de calor” que se evidencia en todos los casos vistos, con impactos agudos que tienden a incrementar la frecuencia de las olas de calor. El fenómeno es especialmente importante en los escenarios futuros por el incremento del segmento de población más vulnerable por efecto de la tendencia al envejecimiento de la población de la región. Esto “plantea importantes retos sociales, de salud y residenciales a los gobiernos locales” (García-Valdez, *et al.*, 2019: 114). En tal sentido, se señala que la mitigación del efecto isla de calor, no es algo que por ahora pueda resolver la infraestructura gris.

Los procesos de inundación y sequía son fenómenos afectados por eventos extremos

que hacen incrementar su frecuencia y dimensión. Cada metrópolis presenta vulnerabilidades marcadas y diferenciadas, pero está claro que la población más pobre es la que sufre los mayores impactos. En tal sentido, la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como el acceso a una localización urbana de calidad, debe estar en la agenda de las políticas de mitigación de los efectos del cambio climático.

Finalmente, estas metrópolis se caracterizan por tener un complejo sistema institucional de gobiernos con incumbencias parciales o globales de una ciudad metropolitana sin gobierno propio (Pírez, 2001). Esta situación ha dado lugar a la conformación de arreglos institucionales metropolitanos en Buenos Aires, San Pablo y México, que difieren tanto por la realidad político-institucional propia de cada una, como por la historia y desarrollo en cada caso. En la comparación, Buenos Aires parece la metrópolis con menos herramientas desarrolladas para direccionar la gobernabilidad metropolitana. El desarrollo de estrategias basadas en la naturaleza a escala metropolitana supone un alto nivel de acuerdo de los actores gubernamentales, y de la participación de los actores económicos y sociales. Tal como señala Nobre, “el futuro de las megaciudades va a depender cada vez más de las acciones de planeamiento y de sistemas integrados” (2001: 16); una tarea en la que el diálogo entre actores parece clave para asegurar una buena gobernanza del ambiente metropolitano en Latinoamérica, en el que se debate las posibilidades de mitigación de los efectos del cambio climático.

Referencias bibliográficas

- Ángeles, M. y Gámez, A. (2010). *Eventos extremos, cambio climático y vulnerabilidad en México y Baja California Sur*. En G. C. Delgado et al. (Coord.). *México frente al cambio climático. Retos y oportunidades*. Universidad Nacional Autónoma de México (pp. 35-51). México D.F.: Centro de Ciencias de la Atmósfera. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Programa de Investigación en Cambio Climático. Programa Universitario de Medio Ambiente.
- Anzaldo Gómez, C. (2016). *Tendencias y prospectiva demográfica, 1990-2030. Tendencias territoriales determinantes del futuro de la Ciudad de México*. México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- Barros, V. y Camilloni, I. (2016). *La Argentina y el cambio climático*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Baxendale, C. A. y Buzai, G. D. (2019). Modelos urbanos e infraestructura verde en ciudades de América Latina, análisis en la ciudad de Buenos Aires. *Revista Huellas*. 23: 2-11. Recuperado de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>
- Benedict, M. A. y McMahon, E. T. (2002). *Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century*. Washington, D.C.: Sprawl Watch Clearing House. Recuperado de: <http://www.sprawlwatch.org/greeninfrastructure.pdf>
- Bertoni, J. C. (2012). La problemática de las inundaciones urbanas. El caso de la cuenca Matanza-Riachuelo. *Revista Voces en el Fénix*. 3 (20), 52-61.
- Bogus, L. y Pasternak, S. (2019). Mapa social de la región metropolitana de São Paulo: desigualdades espaciales. *Andamios Revista de Investigación Social*. 16, 39.
- Camilloni, I. (2012). *Cambio climático en la ciudad de Buenos Aires. Cambios observados y escenarios futuros*. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_camilloni1.pdf
- Comisión Ambiental Metropolitana (2010). *Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México*. México D.F.: Ed. Comisión Ambiental Metropolitana.
- Cordara, C. y Duarte, J. I. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades en Argentina? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Costa Ribeiro, W. (2011). Oferta e estresse hídrico na região Metropolitana de São Pau-

- lo. *Estudios Avanzados* 25 (71), 119-133. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100009>
- De la Cruz Muradás, M.; Gutiérrez, R. y Téllez, Y. (2018). *Principales resultados de las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*. Ciudad de México: Dirección General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva, Secretaría General del Consejo Nacional de Población.
- Di Virgilio, M. M. y Vio, M. (2009). *La Geografía del proceso de formación de la región metropolitana de Buenos Aires*. Disponible en: <https://www.lahn.utexas.org/wp-content/uploads/2020/04/Buenos-Aires-UrbanizacionAMBA.pdf>
- Dos Santos, F. A. (2014). Inundações na cidade de São Paulo: uma construção social. *Histórica. Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo*. 62, 15-22.
- Dos Santos Ramires, J. Z.; De Mello-Théry, N. A. (2018). Uso e ocupação do solo em São Paulo, alterações climáticas e os riscos ambientais contemporâneos. *Confins Revista franco-brasileira de geografia*. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/confins/12779>.
- Fernández de la Rosa, S. (2020). *Energías renovables en Brasil*. Brasília: ICEX Oficina Económica y Comercial de España en Brasília.
- Garay, A. (Coord.) (2007). *Lineamientos estratégicos para la región metropolitana de Buenos Aires*. La Plata: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- García-Valdez, M. T., Sánchez-González, D. y Román-Pérez, R. (2019). Envejecimiento y estrategias de adaptación a los entornos urbanos desde la gerontología ambiental. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*. 34 (1), 101-128.
- Garrocho Rangel, C. (2013). *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI: cinco vectores clave para el desarrollo sostenible*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A. C. - Consejo Nacional de Población - Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- González, L. M. (2015). Proyecciones de la población argentina a lo largo del siglo XXI. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. *Revista Notas de Población*. (101), 37-58.
- Graziano, M. (2018). *Emergencia de trampas socio-ecológicas en torno al manejo y rehabilitación de un arroyo urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/330761015_Emergencia_de_trampas_socio-ecologicas_en_torno_al_manejo_y_rehabilitacion_de_un_arroyo_urbano_del_Area_Metropolitana_de_Buenos_Aires/link/5d6980994585150886012b66/download
- Herrero, A. C., Natenzon, C. y Miño, M. (2018). *Documento de Trabajo 172: Vulnerabilidad social, amenazas y riesgos frente al cambio climático en el Aglomerado Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Herrero, A. C. y Fernández, L. (2008). *De los ríos no me río: diagnóstico y reflexión sobre las Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Herzer, H.; Di Virgilio, M. M.; Lanzetta, M.; Rodríguez M. C. y Redondo, A. (2000). The formation of social organizations and their attempts to consolidate settlements and neighbourhoods' transitions in Buenos Aires. *Environment & Urbanization* 12 (1), 215-230.
- Holan, D. J. et al. (2000). *Conflitos entre crecimiento populacional e uso dos recursos ambientais em bacias hidrográficas do Estado de São Paulo*. En H. Torres y E. Costa (Org.) *População e meio ambiente. Debates e desafios* (233-269). São Paulo: Editora SENAC.
- INDEC (2013). Estimaciones y proyecciones de la población 2010-2040: Total del país. *Serie Análisis Demográfico* 35. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC).

- Iracheta Cenecorta, A. (2004). *Governabilidade na zona metropolitana do vale do México (ZMVM)*. En L. C. Queiroz Ribeiro (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Jacobi, P.; Silva Sánchez, S.; Fracalanza, A. P. (2015). Gobernanza del agua en la ciudad de São Paulo. *América Latina Hoy*. (69), 35-51.
- Lanfranchi, G.; Bercovich, F.; Rezaval, V.; Canada, D. G.; Simone, V. (2018). *Documento de Trabajo 170: Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Lanzetta, M. (Coord.) (2019). *Atlas Ambiental de Almirante Brown 2019*. Adrogué: Municipalidad de Almirante Brown.
- Lanzetta, M. (2014). Cuencas y metrópolis. Un debate acerca de los ecosistemas como unidad de gestión ambiental. *Revista Cartografías del Sur*. (1). 118-145.
- Marcos, M., y Chiara, C. (2019). El crecimiento de la población de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2001-2010): Componentes, especificidades territoriales y procesos urbanos. *Revista Latinoamericana de Población*. 13 (24), 106-134. Disponible en: <https://doi.org/10.31406/relap2019.v13.i1.n24.5>
- Mejía Betancourt, A. (2015). *Cap 2: ¿Por qué es importante entender el nexo del agua urbana?* En I. Aguilar Baraja et al. (Comp.). *Agua y ciudades en América Latina: retos para el desarrollo sostenible* (pp. 32-42). Nueva York: BID - Routhledge.
- Martínez, P. F. y Bandala, E. R. (2015). *Cap. 7: Problemática y retos del abastecimiento de agua, el drenaje de aguas pluviales y el tratamiento de aguas residuales en el área metropolitana de la Ciudad de México*. En I. Aguilar Baraja et al. (Comp.). *Agua y ciudades en América Latina: retos para el desarrollo sostenible* (pp. 103-119). Nueva York: BID - Routhledge.
- Menéndez, A. y Re, M. (2005). *Hidrología del Río de la Plata*. En V. Barros; A. Menéndez y G. Nagy (Comp.). *El cambio climático en el Río de la Plata* (pp. 69-83). Buenos Aires: CIMA - Universidad de Buenos Aires.
- Nobre, C. A. (2010). *Vulnerabilidades das Megacidades Brasileiras às Mudanças Climáticas: Região Metropolitana de São Paulo. Sumário Executivo*. São Paulo: INPE, UNICAMP, USP, IPT, UNE.
- Nobre, C. A. (Coord.) (2011). *Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas: região metropolitana de São Paulo: relatório final*. São José dos Campos. São Paulo: INPE - Rio Claro.
- Pena, D. (2015). *Cap. 4: Gestión del agua urbana en São Paulo para lograr el acceso universal a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento*. En I. Aguilar Baraja et al. (Comps.). *Agua y ciudades en América Latina: retos para el desarrollo sostenible* (pp. 69-84). Nueva York: BID - Routhledge.
- Pereyra, F. X. (2016). Las inundaciones en la Región Metropolitana Bonaerense (RMBA): Causas, efectos y mitigación. Una revisión crítica. *Revista Cartografías del Sur*. 2 (3): 7-35.
- Pérez, P. (2001). *Cuestión metropolitana y gobernabilidad en la Argentina*. En Vázquez Barquero y Modoery (Comps.). *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*. Buenos Aires: Editorial Homo Sapiens.
- Quiroz Benítez, D. E. (2013). Las ciudades y el cambio climático: el caso de la política climática de la Ciudad de México. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*. 28 (2) (83), 343-382.
- Sabsay, D.; García, M.; Napoli, A. y Ryan, D. (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte Jurídico-Institucional para su construcción*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Salvia, A. (2019). *Pobreza de ingresos en la Argentina de ayer y de hoy*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina. Seminario UCA-PNUD - Universidad Católica Argentina (UCA).

- Sassen, S. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *Revista EURE*. Núm. XXXIII, (100), 9-34.
- Schteingart, M. y Salazar, C. E. (2005). *Expansión urbana, sociedad y ambiente*. Ciudad de México: Edición El Colegio de México.
- SEADE (2021). *Sistema Seade de Projeções Populacionais. Portal de Estatísticas do Estado do São Paulo*. Disponible en: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php> (27/06/21)
- The Nature Conservancy (2019). *Soluciones Basadas en la Naturaleza para la gestión del agua en España. Retos y oportunidades*. Informe de las Jornadas. Madrid: Ministerio de la Transición Ecológica. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/es/agua/formacion/soluciones-basadas-en-la-naturaleza_tcm30-496389.pdf
- Toledo Neder, R. (2002). *Crise socioambiental. Estado & sociedade civil no Brasil (1982-1998)*. São Paulo: Annablume Editora - FAPESP.
- Toledo Silva, R. (2004). *Infra-estrutura urbana, necessidades sociais e regulação pública: avanços institucionais e metodológicos a partir da gestão integrada de bacias*. En L. C. Queiroz Ribeiro (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito* (pp. 365-393) São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Torres Bernardino, L. (2017). *La gestión del agua potable en la Ciudad de México. Los retos hídricos de la CDMX: Gobernanza y sustentabilidad*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-027a57875ea54db65fb86646226b9611.pdf>

Empleo verde:

En búsqueda de oportunidades en ciudades y urbanos continuos en Latinoamérica

Green Jobs:
Searching for opportunities in Latin-American cities

Por Pablo Mesa y Yanina Rullo**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.

Fecha de Aceptación: 30 de agosto de 2021.

RESUMEN

La pandemia ha expuesto cruelmente la vulnerabilidad de nuestras sociedades. Los vínculos intrínsecos entre la naturaleza, el clima, la sociedad y la economía, han quedado en evidencia y esto nos hizo conscientes de la estrecha relación existente entre la salud del planeta y la de los seres humanos. Esta situación puso al descubierto las desigualdades tanto en términos de salud como de resultados económicos y vemos en distintas ciudades de nuestra región latinoamericana miles de personas que se enfrentan al desempleo y la pobreza, siendo

las comunidades más vulnerables y los grupos minoritarios los más afectados. Los centros urbanos fueron los más expuestos al complejo desafío de esta crisis sanitaria: por un lado, el control en la expansión del contagio para poder compatibilizarlo con las capacidades de los sistemas de salud y, por el otro, lograr que los efectos económicos, producto de la caída del nivel de actividad puedan ser amortiguados. La manera en que hoy muchas ciudades están respondiendo a estos desafíos muestra el liderazgo existente para avanzar hacia una recuperación sostenible y, en este sentido, la promoción del Empleo Verde y una economía

* Licenciado en Ciencias Naturales por la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de La Plata. Magíster Internacional en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Posgrado en Alta Gerencia Pública Municipal y Provincial por la Universidad Nacional de La Plata. Posgrado en Economía, Ambiente y Sociedad por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Correo electrónico: pabloemesa@gmail.com

** Periodista egresada de la Universidad Católica Argentina. Licenciada en Relaciones Públicas de la Universidad John F. Kennedy. Investigadora del Centro de Estudios Metropolitanos en el Área de Territorio y Acceso a Derechos. Correo electrónico: yaninarullo@gmail.com

baja en emisiones se muestran como una de las medidas más concretas y necesarias en el actual contexto. Los empleos verdes tienen el potencial de convertirse en un motor de reactivación en las zonas urbanas. La generación de puestos de trabajo en las áreas de energía y eficiencia energética, construcción y arquitectura sostenible por adaptación, o en re manufactura, recuperación y reciclado en lo relacionado al sector de gestión de residuos sólidos urbanos, son espacios donde rápidamente pueden crearse puestos de trabajo. Y, además, en muchas de estas líneas, son los más vulnerables los que pueden ser rápidamente incorporados al mercado laboral. En este sentido, es importante mencionar que América Latina y el Caribe no sólo es la región con la mayor desigualdad de ingresos del mundo, sino que es una de las zonas más vulnerables a los impactos del cambio climático concentrando alrededor del 79% de su población en áreas urbanas. Resulta urgente por tanto la acción y el acompañamiento de los gobiernos locales para realizar la “Transición Justa” que las ciudades necesitan. Los procesos y las medidas no deben volver a ser como antes (*business as usual*). Las ciudades y comunidades están exigiendo que los que tienen autoridad aprovechen la oportunidad de reconstruir para mejorar. El compromiso para este desafío es de todos, cooperación y colaboración deben estar unidos. Este artículo de investigación aspira, de un modo sugestivo, a reflexionar sobre la promoción —en materia de políticas públicas— acerca de una recuperación más sostenible y justa para el mundo del trabajo en nuestras ciudades y urbanos continuos en Latinoamérica. En otras palabras, una transición que permita crear nuevo Empleo Verde, mejorar las condiciones de trabajo de los sectores clave y minoritarios, y luchar para proteger el ambiente y combatir el cambio climático en nuestros territorios.

Palabras clave: *Empleo Verde, Ciudades Sostenibles, Economía Baja en Emisiones.*

ABSTRACT

The pandemic has cruelly exposed the vulnerability of our societies. The links between nature, climate, society and economy have become evident and this made us aware of the close relationship between the health of the planet and the health of human beings. This situation exposed inequalities in terms of both health and economic outcomes, and we could notice in different cities of Latin American region thousands of people facing unemployment and poverty, with the most vulnerable communities and minority groups being the most affected. Urban centers were the most exposed to the complex challenge of this health crisis: on one hand, to control the spread of contagion in order to make it compatible with the capacities of health systems, and on the other, to ensure that the economic effects of the fall in the level of activity can be cushioned. The way in which many cities are responding to these challenges, today, shows the leadership that exists to advance towards a sustainable recovery and promotion of green jobs in a low-emission economy: one of the most concrete and necessary measures in this current context. Green jobs have the potential to become an engine of reactivation in urban areas. The generation of green jobs in the renewable and energy efficiency sector, construction and sustainable architecture by adaptation, or remanufacturing, recovery and recycling related to the solid urban waste management sector, are areas where jobs can be quickly created. Furthermore, in many of these areas, the most vulnerable are who can be quickly incorporated into the labor market. In addition, Latin America and the Caribbean is not only the region with the highest income inequality in the world, but also one of the areas most vulnerable to the impacts of climate change, with around 79% of its population concentrated in urban areas. It is therefore urgent that local governments could take action and support the “just transition” in

cities. New processes and measures must not go back to business as usual. Cities and communities are demanding that those in authority rebuild for the better. The commitment to this challenge is everyone's, cooperation and collaboration must go hand in hand. This article aims to reflect, in a suggestive way, about the promotion—in terms of public policy—of a more sustainable recovery in our cities and suburban areas. In other words, a transition that allows us to create new green jobs, improve the labor conditions of key and minority sectors, and fight to protect the environment and combat climate change in our territories.

Keywords: *Green Jobs, Sustainable Cities, Low carbon economy.*

Introducción

La pandemia ha expuesto cruelmente la vulnerabilidad de nuestras sociedades. La actual crisis sanitaria por COVID-19 que afecta a todos los países del mundo no es la única crisis a la que hoy se enfrenta la humanidad. Desde hace décadas somos testigos de los efectos del cambio en los patrones del clima y la pérdida de biodiversidad, a escala local, regional y global, con impactos muy negativos que se han traducido en grandes pérdidas de vidas humanas y materiales. Han quedado en evidencia los vínculos intrínsecos entre la naturaleza, el clima, la sociedad y la economía, y esto nos hizo conscientes de la estrecha relación existente entre la salud del planeta y la de los seres humanos. Esta situación puso al descubierto las desigualdades tanto en términos de salud como de resultados económicos, y vemos hoy como millones de personas se enfrentan al desempleo y la pobreza, siendo las comunidades más vulnerables y los grupos minoritarios los más afectados. Las estimaciones a nivel global hablan de la pérdida de más 305 millones de empleos en jornada completa durante el segundo trimestre de 2020, lo que conlleva a una contracción del 10,5% de la fuerza laboral mundial en comparación con los niveles pre-

vios a la crisis (fines de 2019). Y aún existen pronósticos que advierten sobre la posibilidad de que más de 100 millones de habitantes que viven en ciudades caigan en la pobreza.

En este contexto también pudimos observar que es posible, en alguna medida, modificar los patrones de producción, distribución y consumo del actual modelo de desarrollo global. Mientras los países y las ciudades trabajan para proteger a los ciudadanos, salvaguardar sus economías y mirar hacia la fase de recuperación, la transición hacia una economía verde ofrece la promesa de crear, sólo en América Latina y el Caribe, 15 millones de nuevos empleos verdes netos.

Una recuperación verde e inclusiva podría ayudar a enfrentar la crisis y construir un futuro mejor. Estamos en un momento en el que debemos aprovechar esta pausa para evaluar y diseñar sistemas sociales más justos y sostenibles que permitan avanzar en un camino de desarrollo en armonía con los límites planetarios. Este camino representa hoy la "Transición Justa" que el mundo necesita implementar hacia una "economía descarbonizada". Esto significa emprender cambios transformadores en los diversos sectores de la sociedad, creando puentes de estímulo que aseguren la sostenibilidad y resiliencia de las comunidades con sus ecosistemas, implementando acciones contundentes que tengan el potencial de proteger la biodiversidad, hacer frente a la crisis climática y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Según la Organización Internacional del Trabajo la Transición Justa no debe reducirse a "meras ayudas sociales" (es decir, no se trata de "llevar bellas flores al funeral", en palabras de Rich Trumka, presidente de la AFL-CIO), sino que es esencial asumir una responsabilidad pública que facilite y respalde activamente una transición por y para el bien común.

Una de las medidas más concretas y de gran impacto que se proponen desde diversos sectores de gobierno, académicos, sindicales, empresariales y sociales es la promoción y el es-

tímulo del “Empleo Verde”. Esto implica crear puestos de trabajo para poder hacer frente a dos de los desafíos más determinantes del siglo XXI: por un lado, la desigualdad e inequidad social causada por la pobreza y el desempleo y, por el otro, la degradación ambiental y sus impactos negativos como consecuencia del cambio climático.

El impacto de la emergente “economía des-carbonizada” o “economía verde” en el mundo del trabajo podría conducir a la creación de millones de empleos verdes en las próximas décadas, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, este organismo advierte que, si nada cambia, el crecimiento del empleo en el futuro no será suficiente para satisfacer el incremento de la fuerza laboral en los países emergentes y en desarrollo.

La transformación de modelos de empleo e inversiones que se necesitan para hacer frente a la crisis climática permitirá:

- Limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Minimizar los residuos y la contaminación.
- Aumentar la eficiencia del consumo de energía y las materias primas.
- Proteger y restaurar los ecosistemas.
- Contribuir a la adaptación del cambio climático.

Según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) –organismo internacional técnico que estudia y desarrolla evaluaciones sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta– advierte que: “muchos de los riesgos climáticos globales clave que están emergiendo, se encuentran en centros urbanos”. Las precipitaciones extremas, inundaciones, olas de calor, entre otros fenómenos climáticos afectan hoy la infraestructura en las ciudades, con lo cual empeora el acceso a servicios básicos y calidad de vida. Además, mucha de la infraestructura

para la economía y la sociedad, se encuentra en ciudades.

La pandemia trajo para los centros urbanos un complejo desafío. Por un lado, el control en la expansión del contagio para poder compatibilizarlo con las capacidades de los sistemas de salud y, por el otro, lograr que los efectos económicos, producto de la caída del nivel de actividad, puedan ser amortiguados. La manera en que hoy muchas ciudades están respondiendo a estos desafíos muestra el liderazgo existente para avanzar hacia una recuperación sostenible. Ciudades como Milán, París y Londres ya se han comenzado a imaginar de forma diferente. Se han creado nuevos carriles para bicicletas y zonas peatonales, recuperando con ello espacios públicos y mejorando la movilidad; por otro lado, en un nivel más macro, se están delineando acciones para promover un transporte limpio, directrices para una arquitectura sostenible, energía limpia e inteligente, y políticas de producción y consumo vinculadas a la economía circular. Esta nueva reactivación social y económica no sólo propone una recuperación más saludable para las comunidades sino también una propuesta sobre cómo desarrollarse respetando los límites naturales; evitando así futuros brotes pandémicos.

En la Argentina la pandemia provocó una crisis en innumerables aspectos, con mayores impactos en las zonas urbanas reflejando situaciones de gran desigualdad. La crisis sanitaria llegó en un momento de fragilidad económica y social preexistente y profundizó el aumento del desempleo como así también visibilizó la falta de acceso a servicios y recursos básicos (agua, saneamiento, alimentos). Un ejemplo de ello es lo sucedido en el Área Metropolitana de Buenos Aires donde se concentra alrededor del 37% de la población argentina. En relación a la pérdida de empleo formal privado, según datos del Ministerio de Trabajo de la Nación de marzo de 2021, la provincia de Buenos Aires con 45.915 casos y la Ciudad Autónoma

de Buenos Aires con 73.634 respectivamente fueron los lugares más impactados: las vulnerabilidades de un sistema que necesita cambiar y repensarse.

Tal vez una Transición Justa y sostenible sea la mejor apuesta que hoy los gobiernos puedan realizar; ya que detrás de la pandemia y sus terribles efectos a nivel social y económico, sigue estando presente la problemática de la crisis climática. *¿Cómo podemos afrontar hoy los desafíos que tienen nuestras sociedades para generar capacidad de respuesta ante los eventos climáticos que ponen en riesgo nuestros medios de vida?* Estamos ante una oportunidad imperante para que los gobiernos conjuntamente con el sector privado puedan diseñar iniciativas de reactivación, y establecer medidas sinérgicas entre las agendas climáticas, de biodiversidad y desarrollo, para emprender cambios transformadores en los diversos sectores de la sociedad y así establecer un sistema socioeconómico equitativo, inclusivo y en consonancia con los límites que la naturaleza nos impone.

Condiciones necesarias y urgentes para nuestras ciudades Latinoamericanas donde prevalece aún el trabajo informal, el desempleo de jóvenes, la explotación de recursos naturales con blandas regulaciones ambientales, el estancamiento de economías poco diversificadas, entre otros.

Este artículo de investigación aspira, de un modo sugestivo, a reflexionar sobre la promoción –en materia de políticas públicas– acerca de una recuperación más sostenible y justa para el mundo del trabajo en nuestras ciudades y urbanos continuos. En otras palabras, una transición que permita crear nuevo Empleo Verde, mejorar las condiciones de trabajo de los sectores clave y minoritarios, y luchar para proteger el ambiente y combatir el cambio climático en nuestros territorios.

1. ¿De qué hablamos cuando hablamos a Empleo Verde?

En el año 2008 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) presentó el “sector verde” de la economía como un mecanismo integral y práctico de trabajo, que busca mediante el análisis y apoyo a las políticas de inversión incentivar los sectores verdes y cambiar los sectores económicos hostiles con el ambiente. En ese momento y junto con otros organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI), se desarrolló el concepto de Empleo Verde como una esperanza de la humanidad para poder hacer frente a dos de los desafíos más determinantes del siglo XXI, i) un desafío social principalmente causado por la pobreza y el desempleo y ii) la degradación ambiental y su empeoramiento por el cambio climático. Para el PNUMA, los empleos verdes son “los trabajos en agricultura, actividades de fabricación, investigación y desarrollo, administración y servicio que contribuyen sustancialmente a preservar o restaurar la calidad ambiental”. En otras palabras, se trata de empleos que ayuden a proteger ecosistemas y la biodiversidad; reducir el consumo de energía, materiales y agua mediante estrategias de alta eficiencia; y minimizar o evitar por completo la generación de todas las formas de residuos y contaminación.

Empleo Verde según OIT
Gráfico 1:



Fuente: OIT (2017).

La Organización Internacional del Trabajo amplía el concepto de Empleo Verde incorporando además la dimensión social. Un Empleo Verde califica como tal si cumple con los estándares de trabajo decente que establece las características a reunir en una relación laboral para que el trabajo se realice en condiciones de “libertad, igualdad, seguridad, y

dignidad humana”. Además, y no menor, las actividades deben desarrollarse en sectores con sostenibilidad ambiental, en otras palabras, deben contribuir considerablemente a reducir, al menos, las externalidades negativas que los modelos económico-productivo tradicionales, generan.

Gráfico 2:
Relación entre trabajo decente y ambiente según OIT



Fuente: OIT (2017).

Desde una perspectiva funcional, según este organismo, la Transición Justa hacia una economía baja en emisiones tiene dos dimensiones principales: en términos de resultados (el nuevo paisaje laboral y social) y en términos de procesos (cómo se alcanza). El resultado debería ser el trabajo decente para todos en una sociedad inclusiva que erradique la pobreza y garantice condiciones para la disminución progresiva de la desigualdad en los ingresos y en el acceso a bienes públicos fundamentales. El proceso de transición debería basarse en un diálogo social significativo a todos los niveles para garantizar que la carga se comparta de manera justa y nadie quede excluido. *¿Cómo podríamos entonces planificar una agenda de trabajo y producción inclusiva y con agregado de valor?*

El PNUMA desde una perspectiva conceptual amplia, sostiene que el empleo se verá afectado al menos de tres maneras a medida que la economía se oriente hacia una mayor sostenibilidad:

En primer lugar, en algunos casos, se crearán puestos de trabajo nuevos, como por ejemplo en la fabricación de tecnología o dispositivos de control de la contaminación añadidos a los equipos de producción existentes.

En segundo lugar, en algunos sectores habrá reemplazo de algunos puestos de trabajo, como por ejemplo el sector energético y transporte, parte de los puestos de trabajo en el caso de la sustitución de los combustibles fósiles por las energías renovables, o de los puestos de trabajo en el sector de la construcción, o en el sector de la disposición final de los residuos sólidos urbanos por creación de empleo en el reciclaje.

En tercer lugar, muchos puestos de trabajo en oficios como plomería, trabajadores de la construcción, metalúrgicos, trabajadores de la construcción simplemente se transformarán o redefinirán a medida que los perfiles se transformen.

Estas opciones sugieren que, además, hay “matices” en estos tipos de empleo ya que algunos son más trascendentales y transformadores que otros. Una mayor eficiencia en el uso de la energía, el agua y los materiales es un objetivo fundamental. La necesidad de reducir drásticamente la huella ambiental de la humanidad sugiere que los sectores que más comprometidos están desde el punto de vista de la generación de emisiones son tal vez los que más rápido deberían comenzar a pensar la transición.

2. El desafío de una economía descarbonizada: creación de Empleo Verde

La naturaleza nos brinda servicios ambientales que son necesarios para poder subsistir, pero éstos son dependientes del funcionamiento saludable de los ecosistemas y de la biodiversidad, que contiene. Cuando los ecosistemas se degradan también lo hacen los servicios que prestan y, por tanto, el equilibrio se rompe.

En el año 2017 la Global Footprint Network, pionera en el sistema de contabilidad llamado “huella ecológica”, publicó datos alarmantes sobre la demanda humana de recursos naturales. La humanidad se encontró ese año utilizando recursos 1,7 veces más rápido de lo que los ecosistemas pueden regenerar. Esto equivale a decir que estamos usando 1,7 planetas. Los costos de este sobregiro ecológico se están haciendo cada vez más evidentes: deforestación, sequías, escasez de agua potable, erosión del suelo, pérdida de biodiversidad, y aumento de dióxido de carbono en la atmósfera, entre otros, son algunos de los impactos negativos.

Además la evidencia sobre el calentamiento global es inequívoca: una de las principales causas de ese fenómeno es el aumento de la concentración de los gases de efecto invernadero producidos por las actividades humanas, entre las que destacan la quema de combustibles fósiles y el cambio en el uso del suelo.

Los impactos devastadores en los ecosistemas naturales producto del actual modo de producción y consumo presentan el desafío sobre cómo preparar a las sociedades y a la economía para una transición rápida hacia una neutralidad en carbono.

Frente a esta problemática se advierte desde distintos sectores la necesidad de establecer una nueva tendencia en la economía que por un lado se oriente a reducir las emisiones de gases a la atmósfera, opte por un uso eficiente de los recursos; y por otro promueva mejoras al bienestar humano en el largo plazo, sin comprometer a las generaciones futuras a riesgos ambientales y escasez ecológica significativa. No obstante, para realizar una transición de este tipo, se requiere de una serie de circunstancias favorables específicas: normativas, políticas de subsidios e incentivos nacionales e internacionales, infraestructura jurídica, protocolos comerciales y de ayuda. Y en la actualidad, en muchos de los países las condiciones son aún propicias para la economía marrón prevaleciente, la cual externaliza los costos ambientales y sociales, abunda en el derroche de los recursos y depende excesivamente de la energía procedente de los combustibles fósiles. En este punto, todos los sectores deberán cobrar significativa importancia: el sector privado y el gubernamental, pero también los sindicatos, las instituciones educativas, el sector financiero, los organismos de financiamiento, las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales, etcétera.

Algunos datos sobre el desafío ambiental a nivel global:

- Actualmente, alrededor del 34 % de los trabajos en los países del G20 dependen directamente de los servicios ecosistémicos. Esto incluye trabajos en agricultura, pesca y silvicultura, y todos aquellos que dependen de los procesos naturales, tales como la purificación del aire y del agua, la renovación y la fertilización de los suelos,

la polinización, el control de plagas, la moderación de las temperaturas extremas, y la protección que ofrece la infraestructura natural (por ejemplo, bosques) contra las tormentas, las inundaciones y los vientos fuertes. Por otra parte, los sectores vulnerables en particular -los que viven en las zonas de baja productividad agrícola- dependen considerablemente de la diversidad genética y del ambiente. Los procesos de concentración de tierras, cambios en el uso de suelo, y deforestación atenta contra el acceso a los recursos para estas comunidades (OIT 2018: 9-10).

- Se calcula que hasta 1.800 millones de personas sufrirán escasez de agua dulce en el año 2025 y hasta 50 millones de refugiados lo serán por causas ambientales (ONU 2015).
- Alrededor de 1.200 millones de puestos de trabajo, o el 40% del empleo mundial total, la mayoría ubicado en Asia, África y el Pacífico, dependen directamente de los servicios de los ecosistemas (OIT 2018: 18-24).

3. Desafíos en la creación de Empleo Verde

La Transición Justa hacia una economía baja en emisiones implica una serie de desafíos y oportunidades que los gobiernos deberán sortear para poder implementar los cambios que se necesitan. La incorporación de cambios tecnológicos, la inversión en infraestructura, el estímulo a la innovación y el desarrollo de cadenas de valor asociadas a nuevos sectores, son algunos de los escenarios para avanzar hacia una economía verde.

a. Capacitación y Formación: Uno de los componentes valorativos en la transición hacia el Empleo Verde está representado por los esquemas de capacitación y formación. Se debe tener en cuenta también las desigualdades existentes en este campo; en general la

formación suele estar orientada a personas con niveles de educación inicial más altos y aquellos con un empleo formal y a tiempo completo. Esto perpetúa y amplifica las desigualdades en las competencias iniciales y puede generar un círculo vicioso de baja inversión en formación, competencias inadecuadas y baja productividad.

b. Barreras para el desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas: Además de las grandes empresas, las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) son especialmente relevantes para avanzar en la sostenibilidad ambiental y promover el empleo formal en las economías; pero también se enfrentan a una serie de obstáculos a la hora de hacer más eficientes y sostenibles sus procesos. Estos obstáculos incluyen los costos adicionales derivados de la adaptación de nuevas tecnologías, el acceso limitado a información y capital, prácticas voluntarias que no se traducen en beneficios empresariales, y la percepción por parte de algunas empresas sobre el desinterés de los consumidores en relación a su impacto ambiental, entre otros. Para fomentar la adopción de soluciones de carbono cero y maximizar el potencial de aumento del trabajo decente, los gobiernos deberían promulgar paquetes integrales de reformas políticas y fiscales que cambien las reglas del juego y permitan que surjan nuevos modelos de negocio.

c. Desafíos y potencialidades: La transición hacia una nueva economía creará potencialmente nuevos escenarios, lo que podría hacer que la transición sea con algunos obstáculos a resolver. Empresas, trabajadores y comunidades podrán verse afectadas en los cambios de las actividades económicas que sean incompatibles con la política de reducción de emisiones. Es necesario anticipar estos impactos, minimizarlos y compensarlos con políticas y medidas complementarias para alinear la descarbonización con los objetivos de desarrollo sostenible y hacerla socialmente aceptable. Muchos deberán readaptar sus per-

files laborales y verán la necesidad de adaptar también sus competencias ocupacionales para avanzar hacia este tipo de economía.

d. Reducción de la huella ambiental: El gran desafío en esta reconversión económica no sólo será la creación de nuevos empleos a través de industrias sostenibles, sino también la efectiva reducción del impacto ambiental en los procesos para la transformación hacia una verdadera economía con bajas emisiones de carbono.

e. Creación o actualización de regulaciones: Todas las transformaciones hacia una economía descarbonizada deben estar acompañadas de marcos normativos y regulatorios que integren objetivos ambientales con objetivos relacionados con el empleo, para poder así contribuir significativamente a garantizar sostenibilidad.

4. Escenario climático, reducción de emisiones y oportunidades para Empleo Verde en el mundo y la región

El cambio climático afecta el empleo en la mayoría de los sectores, sobre todo en los que más dependen de los recursos naturales. Cada año se pierden miles de horas de trabajo por daños ambientales, se estima que para 2030 habrá una reducción de un 2% del número de horas trabajadas por aumento de temperaturas. Las consecuencias económicas, sociales y ambientales de la variabilidad climática ponen en riesgo a vastos sectores de la población, y así los trabajadores más vulnerables a perder sus empleos son los más pobres, los informales y los estacionales, o los que se desempeñan en pequeñas y medianas empresas.

A. Relación entre el cambio climático y el mundo laboral

En el mundo las actividades económicas, el desarrollo y el consumo dependen en mayor o menor medida de recursos naturales finitos y servicios energéticos que suelen estar vinculados a las emisiones de gases de efecto inver-

nadero. Datos del Foro Económico Mundial revelan que alrededor de un tercio del PBI mundial tiene una (alta) dependencia respecto de la naturaleza. Todos los sectores industriales sostienen una dependencia directa o indirecta, aún cuando es más evidente en industrias primarias como la producción de alimentos, la agricultura, la pesca, así como la construcción es relevante para los sectores secundarios y terciarios.

Según estimaciones de la OIT actualmente, el 34% de los trabajos en los países del G20 dependen directamente de los servicios ecosistémicos y, por ende, de la gestión efectiva y sostenible del ambiente. Esto incluye trabajos en agricultura, pesca y silvicultura, y todos aquellos que dependen de los procesos naturales, tales como la purificación del aire y del agua, la renovación y la fertilización de los suelos, la polinización, el control de plagas, la moderación de las temperaturas extremas, y la protección que ofrece la infraestructura natural (por ejemplo, bosques) contra las tormentas, las inundaciones y los vientos fuertes. El deterioro ambiental amenaza estos servicios ecosistémicos y los trabajos que dependen de ellos.

La dependencia de la economía a la naturaleza ha adquirido crecientemente mayor interés al identificar que diversos países con economías de más rápido crecimiento están especialmente expuestos a la pérdida de capital natural. Por ejemplo, alrededor de un tercio del PBI de la India (33%) e Indonesia (32%) se genera en sectores que dependen mucho de la naturaleza, y la pérdida de ella puede causar inestabilidad y alteración socio-económica en los mercados en los que operan las empresas (World Economic Forum, 2020). También así sucede en América Latina donde la dependencia en la naturaleza es alta y por tanto resulta de fundamental relevancia que los países evalúen, prioricen en inviertan en Soluciones Basadas en Naturaleza para valorar adecuada-

mente los servicios ecosistémicos en los procesos de reactivación económica.

¿Qué son las soluciones basadas en la naturaleza?

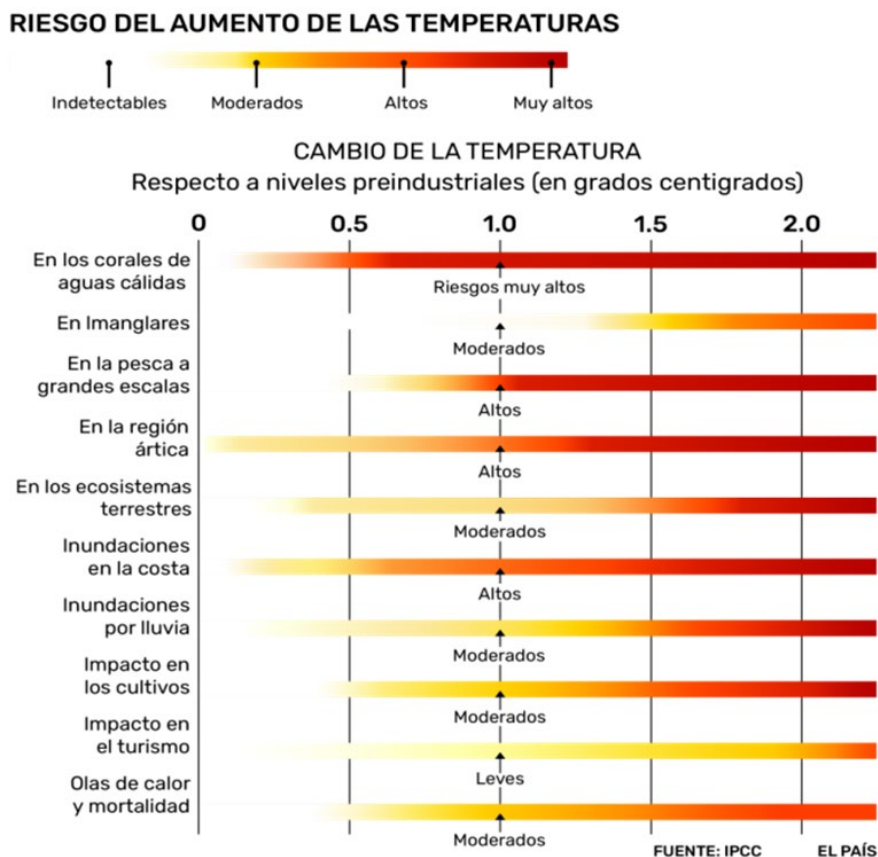
El término Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN) es un cambio de perspectiva donde la población no es sólo un beneficiario pasivo de los productos y servicios de la naturaleza, sino que también puede proteger, gestionar y restaurar proactivamente los ecosistemas y la infraestructura urbana inspirándose en los principios de la naturaleza ayudando así a resolver los desafíos del desarrollo, la adaptación al cambio climático, y aumentando la resiliencia en las ciudades (UICN 2019).

En el 2018 el IPCC advirtió que el actual calentamiento global es probable que lleve a un aumento de 1,5° centígrados entre 2030 y 2052 si el mundo sigue el ritmo actual de emisiones de gases de efecto invernadero. La preocupación acerca de este escenario está vinculada a la posible pérdida de ecosistemas y los servicios ambientales que ellos prestan para nuestras economías y calidad de vida (ver gráfico). La creciente frecuencia e intensidad de diversos peligros relacionados con el ambiente, provocados o exacerbados por la actividad humana, ya han reducido la productividad laboral.

Entre 2000 y 2015, como resultado de dichos impactos, se perdieron 23 millones de años de vida laboral anuales a nivel global. Entre los miembros del G20, China, Brasil e India fueron los países más afectados con, respectivamente, 8,7; 3,2 y 1,5 años de vida laboral perdidos por persona por año durante el período 2008-2015. Esto a su vez representará más daños a la salud, los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria, el abastecimiento de agua, la seguridad, entre otros impactos. La necesidad hacia un cambio de paradigma es urgente. La transición - en palabras del IPCC-

deberá realizarse “con cambios rápidos y de gran alcance en la electricidad, la agricultura, las ciudades, el transporte y la industria”³¹.

Gráfico 3:
Riesgos del aumento de las temperaturas en los ecosistemas



Fuente: IPCC (2018)

B. Empleo Verde en el mundo y la región

La creación de “empleos verdes” parece ser hoy el motor de transformación y recuperación económica en un escenario al que -además de la crisis climática- se le ha sumado la crisis post pandemia. Esta crítica situación, como ha

ocurrido con otras, dejará secuelas y cambios sociales diversos: nuevas conductas, nuevos miedos, nuevas regulaciones y, muy probablemente, tendrá correlatos en lo institucional y político. Las decisiones que los gobiernos adopten en los próximos meses le darán forma al mundo de los próximos años.

Estimaciones de OIT apuntan a la creación neta de trabajos bajo el paradigma de una economía de bajas emisiones. Según este organismo 24 millones de empleos serán creados en el mundo con la economía verde de aquí a 2030. Las predicciones apuntan a la creación neta de empleo en sectores como la energía, el transporte y la construcción. Las acciones de adaptación que allí se implementen no sólo ayudarán a limitar el calentamiento global, sino que también tendrán un impacto global neto positivo sobre el mercado laboral.

La Unión Europea (UE) es hoy una de las regiones que lidera –bajo la estrategia del Acuerdo Verde, conocido como Green New Deal– la tendencia hacia una transformación económicamente sostenible. Este “nuevo acuerdo” político y social propone que los megaplanes de asistencia e inyección de recursos que tienen como destino dinamizar la economía, tengan un enfoque decididamente centrados en la sostenibilidad. El “Acuerdo Verde” establece –a modo de hoja de ruta– las transformaciones que se aplicarán a la economía para poder aspirar a ser una región climáticamente neutra en 2050. Las propuestas apuntan a diversas acciones vinculadas a favorecer las inversiones en tecnologías limpias, apoyar a la industria para innovar, desplegar sistemas de transporte público y privado más limpios, más baratos y más sanos, descarbonizar el sector de la energía, garantizar que los edificios sean más eficientes desde el punto de vista energético, entre otros. En definitiva, la planificación y desarrollo de esta propuesta apunta a poder garantizar una transición ambientalmente justa e inclusiva.

Otros ejemplos en el mundo apuntan a la creación de Empleo Verde como consecuencia de medidas de adaptación vinculadas a la infraestructura. Es probable que la inversión en infraestructura de adaptación pueda tener efectos positivos sobre el empleo, en particular, debido a la creciente demanda del trabajo

de construcción en proyectos para reducir los riesgos relacionados con el clima. Los efectos directos, indirectos e inducidos que tiene sobre el empleo la inversión en infraestructura de adaptación varían en cada país. Por ejemplo, por cada millón de dólares estadounidenses invertido en el sector de la construcción, se espera que se creen cerca de 650 trabajos en India, 200 en China, 160 tanto en Brasil como en Indonesia, y 120 en la Federación Rusa.

En lo que refiere a nuestra región latinoamericana el desarrollo de estrategias y acciones de resiliencia o descarbonización de la economía deberían comenzar de forma urgente. A pesar de albergar a más del 50% de la biodiversidad del planeta, aún hoy la gran mayoría de los países posee importantes desigualdades frente al acceso de servicios básicos, igualdad y seguridad social, y a un ambiente saludable. Por otra parte, América Latina es una de las regiones más vulnerables a los impactos del cambio climático, concentrando alrededor del 79% de su población en áreas urbanas.

La transición hacia una economía con bajos niveles de emisiones exigirá además incorporar la necesidad no sólo de robustecer la autonomía y la equidad a través del desarrollo territorial; sino también la inclusividad y la transparencia para promover una recuperación bajo esquemas de colaboración en donde valores como cooperación y articulación entre sectores, estén contemplados.

El potencial de creación de empleos verdes en nuestra región ligados a un proceso de descarbonización se estima en 15 millones de nuevos empleos (OIT & BID, 2020). Estos nuevos empleos pueden ayudar a revertir la situación de pérdida de empleo producida por el COVID-19 que se calcula en 47 millones de empleos destruidos hasta el momento (OIT & CEPAL, 2020). Asimismo, la creación de Empleo Verde a nivel local deberá trascender los desafíos de poder disminuir las desigualdades de género y étnicas, las brechas

de competencias, una protección social insuficiente y un amplio sector informal. Para avanzar en los objetivos sociales y ambientales se debería garantizar que los trabajadores y las empresas cuenten con las competencias necesarias para un futuro con bajas emisiones al mismo tiempo que se promuevan condiciones laborales dignas.

En este sentido es importante mencionar que América Latina y el Caribe es la región con la mayor desigualdad de ingresos del mundo (CEPAL, 2017). En 2018, sólo el 7% de la población poseía el 80% de los ingresos de la región (Banco Mundial, 2020). Y si bien afortunadamente la desigualdad de ingresos en muchos países ha ido disminuyendo, aún persiste en el mercado laboral afectando especialmente a los pueblos indígenas y a las mujeres.

Equidad y Empleo verde

Datos de la OIT advierten sobre las desiguales tasas de participación y condiciones de empleabilidad que las mujeres tienen en el mercado laboral. La tasa de participación de las mujeres es de casi 25 puntos porcentuales menos que la de los hombres además las mujeres ganan 17% menos, y son el grupo más expuesto a condiciones de precariedad e informalidad: en 2016, la informalidad alcanzaba a un 54.3% (OIT, 2018).

Estos datos deben ser tenidos en cuenta a la hora de reactivar políticas públicas en la promoción de la transición justa, ya que más del 80% de los nuevos empleos creados por la nueva economía serán en los actuales sectores donde predomina el trabajo realizado por los hombres (energía, construcción, agricultura, ganadería, transporte). Por tanto, la equidad en la participación de las mujeres en este nuevo escenario será fundamental (OIT, 2020).

En la región latinoamericana algunos sectores claves como los relacionados a la gestión de la biodiversidad (agricultura, ganadería, sector forestal), energía, turismo, movilidad y transporte, construcción y gestión de los residuos son los que se perfilan para contribuir a la creación de empleos verdes. Son sectores que, por sus características, resultan claves en el tránsito hacia la descarbonización y hacia la preservación y restauración de los ecosistemas; y donde, además, existe una necesidad de mejorar las condiciones de trabajo decente, así como potenciar la creación de nuevos puestos.

La importancia de los sectores relacionados a la Transición Justa y los empleos verdes varía entre países. Por ejemplo, en la Argentina el 30% de los ocupados se encuentra en estos sectores. La antesala de la crisis del COVID-19 ya era difícil desde lo económico y lo laboral en el mercado argentino. La última década se caracterizó por el estancamiento y luego caída desde mediados de 2018 y a ello se sumó la pérdida de 2.5 millones de empleos durante el primer trimestre del 2020¹. Seis de cada diez puestos de trabajo corresponden a trabajadores asalariados informales, es decir, el segmento más vulnerable y desprotegido del mercado laboral. Asimismo, los jóvenes y las mujeres fueron los más afectados por la desocupación. Entre el primer y el segundo trimestre del 2020 se perdieron 3,9 millones de puestos de trabajo por la pandemia, de allí 1,3 millones (un tercio) corresponden a puestos de trabajo ligado a jóvenes de entre 18 y 30 años². Los jóvenes son uno

1 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/completo-compressed.pdf>

2 Extracto correspondiente al documento: “Desempleo Juvenil y Políticas Sociales: los desafíos de la política pública para un problema estructural agravado por la pandemia”. Centro de Estudios Metropolitanos (CEM),

de los grupos más perjudicados por la crisis en términos de empleo.

En este país, considerando exclusivamente las áreas urbanas, alrededor de 926 mil empleos dependen de servicios ecosistémicos, lo cual corresponde al 8% de los empleos nacionales en 2014³. Según el Informe del Estado del Ambiente 2017, a lo largo del siglo corriente se prevé en la Argentina “una aceleración de los procesos de desertificación con menor eficiencia en el uso del agua por parte de los sistemas ecológicos, disminución de la capacidad productiva, pérdida de suelo y de nutrientes y corrimiento o reducción de la distribución geográfica de algunas especies”. De ello se desprende que la vulnerabilidad climática afecta y afectará a la población y comprometerá su productividad.

Las áreas urbanas, una vez más vuelven a visibilizarse como los lugares más sensibles y de afectación directa del impacto negativo del clima. Por ello las naciones y las ciudades en el mundo hoy trabajan más unidas en la recuperación socioeconómica a través de la gobernanza multinivel en la toma de decisiones. En palabras del actual Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, “la oportunidad de recuperarnos y mejorar, es construyendo ciudades más resilientes, inclusivas y sostenibles”⁴.

5. Potencialidad del Empleo Verde en ciudades

La propuesta de una economía sin carbono está en la agenda de la gran mayoría de ciudades del mundo. Aunque las ciudades ocupan el 2% de la superficie terrestre representan el 70% del PBI, el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero y el 70% de los residuos generados a nivel global⁵. Por tanto, son hoy los lugares donde las acciones hacia una economía baja en emisiones están ya comenzando a implementarse.

Al mismo tiempo son las ciudades quienes brindan oportunidades significativas para mejorar el bienestar humano y servir como incubación de nuevas ideas. Las agendas internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁶ promueven la participación de los gobiernos municipales en el esfuerzo del desarrollo global, y bajo esta iniciativa muchas ciudades están hoy pensándose como espacios más resilientes desde el punto de vista climático, e inclusivos desde la perspectiva laboral.

Desafíos en las ciudades

Las ciudades representan hoy los lugares donde las acciones hacia una economía descarbonizada están ya comenzando a implementar-

marzo 2021 (los datos corresponden al 2º trimestre de 2020).

3 OIT (2018: 18). *Argentina potencial de creación de empleos verdes en un marco de transición justa*.

4 Disponible en: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/ciudades-donde-ganaremos-o-perderemos-la-batalla-por-una>

5 Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

6 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030), también conocidos por sus siglas ODS, son una iniciativa impulsada por Naciones Unidas para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Son 17 objetivos y 169 metas propuestos como continuación de los ODM incluyendo nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades.

se. Pero, además, son los escenarios que más sufren las altas temperaturas y la inclemencia de la variabilidad climática. Hoy, alrededor de 200 millones de personas en más de 350 urbes viven con temperaturas de verano de más de 35°C⁷. Todos estos factores plantean serias amenazas para la salud y los medios de vida de las personas, y para las economías en general.

En este contexto de crisis climática la pandemia se sumó a recrudecer y visibilizar la fragilidad de nuestro sistema. Las consecuencias del COVID-19, por su parte, se vieron con mayor virulencia en las zonas urbanas, donde se registraron más del 90% de los casos reportados⁸. El confinamiento obligado en las ciudades no sólo puso de relieve las desigualdades existentes en relación a la falta de acceso a los recursos, la pérdida del empleo, o la carencia en infraestructura sanitaria; sino también visibilizó la calidad de vida⁹ generando impactos indirectos en los modos sociales, económicos y ambientales.

Esta situación impulsó hoy a los gobiernos del mundo –locales y regionales– a las instituciones financieras, y a las alianzas de organizaciones ambientales y sociales, a repensar la reactivación económica desde la perspectiva de las ciudades como motores de recuperación, ya que representan a la mitad

de la población mundial¹⁰, generando más del 80% de la producción económica y emitiendo más del 70% de las emisiones de carbono. Además, los conglomerados urbanos se encuentran hoy en la primera línea tanto de la crisis climática como de los impactos del COVID-19: la relación con la disponibilidad de agua potable, la escasez de alimentos, las temperaturas extremas y las frecuencias de los fenómenos meteorológicos extremos, ponen en riesgo la vida de las personas y la infraestructura. Por lo tanto, son los lugares fundamentales para impulsar una recuperación verde y justa.

Al invertir en acciones climáticas, las ciudades podrían reducir las emisiones y generar empleos. Con una inversión de alrededor de USD 1,8 billones por año, o alrededor del 2% del producto interno bruto (PIB) mundial, las ciudades no solo podrían reducir sus emisiones en un 90%, sino también crear 87 millones de empleos para 2030 y generar un rendimiento económico de alrededor de USD 24 billones para 2050, sólo mediante el ahorro de costos¹¹. Las inversiones deben apoyar a las industrias del futuro con buen potencial laboral e impactos sostenibles. Algunos ejemplos se orientan a:

Construcción bajo estándares bioclimáticos: crea una gran cantidad de empleos a cor-

7 Disponible en: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/ciudades-donde-ganaremos-o-perderemos-la-batalla-por-una>

8 Disponible en: <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/covid-19-urban-world>

9 Disponible en: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/ciudades-donde-ganaremos-o-perderemos-la-batalla-por-una>

10 ONU Daes (2018). *Perspectivas Mundiales de Urbanización, 2018*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

11 Colenbrander, S., Lazar, L., Haddaoui, C., Godfrey, N., Lobo, A., Clarkson, H. *et al.* (2019). *Climate Emergency, Urban Opportunity: The unique and crucial roles of national governments* [Emergencia climática, oportunidad urbana: Las funciones únicas y fundamentales de los gobiernos nacionales]. Londres y Washington DC: Coalición para las Transiciones Urbanas.

to plazo al generar empleo local inmediato, con oportunidades significativas para mano de obra poco calificada de aprender nuevas habilidades, y genera reducciones de emisiones muy importantes a largo plazo, al crear viviendas mejores y más saludables, con un ahorro significativo a lo largo del tiempo.

Energía renovable: requiere más empleos y genera más empleos locales de mayor calidad que los combustibles fósiles. Según la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), las energías renovables crearon más de 500.000 nuevos empleos en el mundo en 2017—un aumento del 5,3% respecto a 2016—y se calcula que actualmente dan trabajo a más de 10 millones de personas¹².

Soluciones basadas en la naturaleza: áreas verdes y públicas como grandes parques, techos verdes y pavimentos permeables pueden generar empleos rápidamente y crear oportunidades de empleo accesibles para trabajadores menos cualificados, al tiempo que crean ciudades más saludables, verdes y habitables.

Economía circular: las estrategias de prevención a través del ecodiseño y reducción en la generación de residuos mediante la reutilización y reciclado, pueden ser fuentes de generación de empleos.

Transporte sostenible: tiene un potencial muy significativo de generación de empleos, particularmente el transporte público.

La inversión en infraestructura de conectividad (como el transporte limpio y la tecnología de la información y las comunicaciones) es particularmente relevante para la recuperación posterior a la pandemia del COVID-19, a medida que repensamos el modo en que trabajarán y vivirán las personas.

Las acciones hacia una economía sin carbono, desde la perspectiva de las ciudades,

representan no sólo un impacto positivo en la reducción de emisiones por sector, sino, y aún tal vez más urgente, la recuperación de la trama económica y social de las comunidades a través de la generación de empleo. El reconocimiento, en esta pandemia de los "trabajadores esenciales" y su contribución a nuestras sociedades en crisis, puso en primer plano el valor profundo del trabajo como motor de reactivación y regeneración de nuestras economías. Está ahora en manos de las administraciones de gobierno generar -junto con las comunidades- un proceso de recuperación sostenible e inclusivo. ¿Podrá esta situación ser aprovechada en nuestras ciudades como una apertura a nuevas oportunidades para desarrollar escenarios de reactivación en esta línea de desarrollo?

Afortunadamente, cada vez hay más pruebas de que la inversión en la economía verde genera más empleos en mejores condiciones que el dado por industrias y servicios antiguos y contaminantes. Al invertir en acciones climáticas, las ciudades pueden reducir las emisiones y generar empleos. La pandemia ha puesto de manifiesto la falta de planificación y preparación en muchas ciudades para eventos extremos, así como la fragilidad e interconexión de los sistemas. La creación de resiliencia es fundamental tanto para el clima como para la salud, ya que garantiza que los servicios e infraestructura fundamentales en las ciudades puedan soportar los efectos del colapso climático y de las posibles futuras pandemias. Por lo tanto, las ciudades pueden hoy comenzar a liderar este proceso de cambio y ser motores de inspiración para futuras políticas socialmente inclusivas y verdaderamente sostenibles.

6. Propuestas y ejes de acción

Las ciudades tienen el potencial de ser económicamente competitivas, ambientalmente sostenibles, resilientes y socialmente inclusivas. Pueden convertirse en semilleros de so-

12 Irena, (2018). Comunicado de Prensa: "Energía renovable alcanza 10,3 millones de empleos a nivel mundial en 2017".

luciones innovadoras para un mejor futuro sostenible. Este es el momento para liderar un cambio donde podamos repensar, intercambiar ideas y actuar con visión hacia el cambio comunitario que necesitamos.

A continuación, detallamos algunas propuestas de iniciativas hacia una Transición Justa que podrían comenzar a implementarse en nuestras ciudades:

Creación de oficinas de Empleo Verde: Las capacitaciones y servicios públicos de empleo se han implementado en crisis anteriores y es necesario potenciarlas en la crisis actual. En 2008/9, los países de mayores ingresos priorizaron los programas de capacitación focalizados en los desempleados, la juventud y trabajadores que podrían ser despedidos.

Soluciones basadas en la naturaleza: La promoción de parques, techos verdes, pavimentos permeables pueden generar empleos rápidamente y crear oportunidades de empleo accesibles para trabajadores menos cualificados, al tiempo que crean ciudades más saludables, verdes y habitables.

Energía renovable y eficiencia energética: La energía renovable requiere más empleos y genera más empleos locales de mayor calidad que los combustibles fósiles. La inversión en energías renovables es fundamental para reducir las emisiones de carbono generadas por extracción y generación de energía, así como para proporcionar un suministro de energía segura y resiliente y evitar la contaminación del aire producto de combustibles fósiles.

Arquitectura sostenible: La infraestructura limpia que genera niveles bajos de carbono puede crear una gran cantidad de empleos en el sector de la construcción, si se priorizan los proyectos de implementación inmediata para brindar empleos rápidamente. En lo que refiere al área metropolitana este tipo de directrices podrían ser discutidas en el marco del debate del actual

Plan Urbano Ambiental (PUA) que el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires está llevando adelante.

Economía Circular: Las estrategias de economía circular, que priorizan la prevención –a través del ecodiseño– y la reducción en la generación y enterramiento de los residuos sólidos urbanos mediante la reutilización, recuperación y reciclado generan empleos. En materia de gestión de residuos bajo el paradigma de la Economía Circular se podría impulsar legislación que promueva principios como el de Responsabilidad Extendida del Productor que permitiría crear nuevos sectores industriales sostenibles. A su vez este tipo de acciones tendría una incidencia positiva directa sobre la reducción presupuestaria de las administraciones locales teniendo a la vista que la gestión de los residuos, en general, suele ser el servicio público más importante a nivel municipal. En nuestro país, por ejemplo, se estima que los gobiernos locales destinan alrededor del 20% del presupuesto en esta tarea, siendo la partida más grande del presupuesto local.

Tecnologías de Producción Limpias: Para proteger a los ciudadanos y los ecosistemas se podría adoptar un plan de acción de lucha contra la contaminación para prevenir la polución del aire, el agua y el suelo. Un ejemplo de esto podría ser el impulso de tecnologías de producción limpia para los sectores industriales. El conocimiento y la promoción de tecnologías limpias genera empleo sostenible y seguro

Transporte: El transporte a pie y en bicicleta, la electrificación de los vehículos y el transporte público son los principales candidatos a las medidas para estimular una recuperación ecológica, mediante la construcción de infraestructuras, nuevas líneas de producción de vehículos y la ampliación de la capacidad del transporte público. Por tanto, ofrecen oportunidades tanto para proyectos inmediatos que pongan en marcha

la economía, como para la innovación y el desarrollo de nuevas industrias, que estimularán la inversión privada y crearán empleo. Algunas pequeñas acciones pueden ya comenzar a realizarse vinculadas a promover y garantizar el transporte público, garantizar frecuencia, etcétera.

Programas de Capacitación y Formación: El desarrollo de competencias y habilidades también son una estrategia de adaptación porque ayuda a los trabajadores desplazados a seguir adelante en sectores en los que hay crecimiento del empleo, y los protege, por consiguiente, contra las pérdidas del ingreso y otros efectos adversos del cambio climático. La propuesta de establecer Programas de Capacitación en las áreas donde se impulsarán directrices sostenibles permitirá a los trabajadores realizar esta transición de forma justa y equitativa para todos.

Mesas de Diálogo: Los gobiernos deben consultar y fomentar la participación formal e institucionalizada de las organizaciones sociales, sindicales, los empleadores, las comunidades y todos los grupos que deben formar parte de la transformación. La consulta y el respeto de los derechos humanos y laborales constituyen condiciones fundamentales para garantizar una transición eficaz y sin tropiezos hacia una sociedad sostenible.

Impulso a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME): Las micro, pequeñas y medianas empresas cumplen un rol vital para garantizar los medios de subsistencia de las comunidades debido a que las inversiones que realizan afectan, en su mayoría, a sus entornos locales. Las MiPyME tienen una posición única para desarrollar soluciones de adaptación eficaces y relevantes a nivel local que puedan aumentar la resiliencia de las sociedades en su conjunto. Involucrar al sector privado y, en particular, a las MiPyME, en el desarrollo y la implementación de medidas de adaptación hará que estas tengan más posibilidades de tener éxito.

Armonizar marcos jurídicos: Existen en muchos sectores un conjunto de normas, instrumentos y conceptos de distintas escalas sin correspondencia entre sí. Se debe establecer un criterio unificado y consistente que facilite a las administraciones ordenar y planificar su territorio.

Consideraciones finales

Todas las formas de deterioro ambiental afectan de manera directa y negativa al mundo laboral. El deterioro del ambiente pone en peligro la provisión de servicios ecosistémicos y los trabajos que dependen de ellos. No existe hoy un patrón único para planificar o diseñar las políticas y las acciones que deben implementarse en una Transición Justa hacia una economía baja en emisiones. Cada región y comunidad requiere su propio plan de diversificación económica, aunque aún así es posible establecer algunos criterios o lineamientos que deberían tenerse en cuenta.

Como primer punto los procesos y las acciones no deben volver a ser como antes (*business as usual*). Las ciudades y comunidades están exigiendo que los que tienen autoridad aprovechen la oportunidad de reconstruir para mejorar. Para salir fortalecidos, necesitamos una recuperación sostenible, inclusiva y ecológica, tanto de las personas como del ambiente. Ello significa que hay que afrontar los desafíos existentes en cuanto a la forma en que se planifica, gestiona y financia la política pública y las actividades que de ella se desprendan. El diálogo social puede cumplir una función importante en la maximización del efecto positivo como así también el diseño de políticas laborales en línea con los estándares laborales internacionales. Escenarios del conjunto público-privado en acuerdos de políticas será lo necesario para seleccionar las prioridades de cada ciudad y país, para poder distribuir los costos y los beneficios de la transición y velar para que las pautas de sostenibilidad e inclusión sean

compatibles con el objetivo de una reducción en las emisiones de carbono.

En los centros urbanos, específicamente, con políticas apropiadas y marcos de apoyo, podrá impulsarse la recuperación y reactivación económica que se necesita. Las ciudades deberán aprovechar las oportunidades significativas a través de diversas iniciativas: una planificación urbana integrada y sostenible, la promoción y el desarrollo de una economía verde, infraestructura y servicios urbanos resilientes con bajas emisiones de carbono, y el impulso de agendas climáticas locales.

Por otro lado, las decisiones en favor de la empleabilidad y la transformación de los sectores económicos deberán tener en cuenta a los sectores más afectados. La Transición Justa deberá hacer verdadera justicia y traer igualdad a las mujeres, uno de los sectores más marginados. A la hora de reactivar políticas públicas bajo el paradigma de una economía baja en carbono, más del 80% de los nuevos empleos que se están pensando crear, según OIT, son de predominio de los hombres (energía, construcción, agricultura, ganadería, transporte). Por lo tanto, la equidad en la participación de las mujeres en este nuevo escenario será fundamental.

Los empleos verdes tienen el potencial de convertirse en un motor de reactivación en las zonas urbanas. La generación de puestos de trabajo en las áreas de energía y eficiencia energética, construcción y arquitectura sostenible por adaptación, o en remanufactura, recuperación y reciclado en lo relacionado al sector de gestión de residuos sólidos urbanos, son espacios donde rápidamente puede crearse empleo. Además, en muchas de estas líneas de trabajo son los más vulnerables los que pueden ser rápidamente incorporados al mercado laboral. No obstante, el desafío sigue siendo la armonización o creación de

marcos regulatorios que permitan no sólo establecer expectativas positivas sobre la reactivación económica sino un escenario transparente y claro para que las inversiones y las nuevas estructuras productivas se asienten.

Las ciudades han sido protagonistas, en el actual contexto, no sólo de las inclemencias de los sistemas sanitarios y alimentarios sino también de la increíble capacidad para adaptarse de manera rápida y efectiva con el acompañamiento de programas de asistencia social y alimentario que se han desplegado en el marco de la emergencia sanitaria. Aún así debemos reconocer que el aumento de las disparidades de ingresos y el incremento de la contaminación, entre otras variables, son señales reveladoras de que las ciudades actuales tienen dificultades para satisfacer las crecientes aspiraciones de sus habitantes para alcanzar un futuro sostenible y próspero. Por ello la recuperación social, económica y ambiental, sobre todo, debe permitir mejorar la resiliencia impulsando acciones e inversiones necesarias para protegerlas contra las amenazas futuras, incluida la crisis climática. La autosuficiencia, la acción y la cooperación de las comunidades locales en el contexto actual ha sido fundamental para desarrollar la capacidad de adaptación y por tanto es vital que esa energía creativa sea capitalizada.

Las ciudades son el lugar donde el futuro sucede primero. Debemos por tanto darles el reconocimiento para que puedan abrir el camino y liderar la recuperación económica, social y ambiental que necesitamos. Y en esto, el rol de las administraciones locales será clave, para acompañar y brindar respuestas prácticas hacia un futuro mejor para todos.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2020). *Estimaciones actualizadas del impacto de la COVID-19 (coronavirus) en la pobreza mundial*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BID (2020). ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. Washington: BID.
- BID, European Bank, ADB, American Development Bank Group (2019). *Promover Ciudades Sostenibles, perspectivas regionales*. Washington D.C.: BID.
- Centro de Estudios Metropolitanos (CEM). (2021). *Desempleo Juvenil y Políticas Sociales: los desafíos de la política pública para un problema estructural agravado por la pandemia*. Buenos Aires: Publicaciones CEM.
- C.40 (2020). *Alcaldes lanzan un plan por una recuperación verde y justa de COVID-19 y exigen a gobiernos nacionales el fin de los subsidios a combustibles fósiles*. Londres: Publicaciones C40.
- CEPAL (2016). *América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?* Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2020a). *Informe especial COVID-19: El desafío social en tiempos de COVID-19*. Santiago de Chile: Publicaciones CEPAL.
- CEPAL (2020b). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL y ONU Hábitat (2016). *Ciudades Sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe*. Quito: Publicaciones Naciones Unidas-CEPAL.
- Colenbrander, S., Lazar, L., Haddaoui, C., Godfrey, N., Lobo, A., Clarkson, H. et al. (2019). *Climate Emergency, Urban Opportunity: The unique and crucial roles of national governments*. Londres y Washington D.C.: Coalición para las Transiciones Urbanas.
- Dally, G. C. (1997). *Introduction: What are ecosystem services?* In G. C Daily (Ed). *Nature 's services: Societal dependence on natural ecosystems* (pp. 1-10). Washington D.C.: Island Press.
- European Commission (2020). *SWD (2020). 100 Final. Commission Staff Working Document: Leading the way to a global circular economy: stay of play and outlook*. Brussels
- Fatheuer, Th., Fuhr, L., Ummubig, B. (2016). *La economía verde por dentro*. México D.F., Centroamérica y el Caribe - Fundación Heinrich Boll.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2010). *Informe Ambiental Anual*. Publicación 72. Buenos Aires: FARN.
- IPCC. (2018). *Global Warming of 1.5° C*. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Ginebra: IPCC.
- International Labour Organization (ILO) & Inter American Development Bank (IDB). (2020). Zaget, Catherine Vogt-Schilb, Adrien and Lu, Trang. *Jobs in a net zero emissions future in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank and International Labour Organization, Washington D.C and Geneva
- International Renewable Energy Agency (IRENA). (2018). Comunicado de Prensa: *Energía renovable alcanza 10,3 millones de empleos a nivel mundial en 2017*. Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos: IRENA.
- OCDE (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. Washington: Publicaciones OCDE.
- OCDE/TheWorld Bank (2020). *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. Paris: OECD Publishing;
- OIT (2017a). *Empleo Verde en la Argentina, 2017*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2017b). *Trabajo y Cambio Climático. La iniciativa verde*. Ginebra: Publicaciones OIT.

- OIT (2017c). *Panorama Laboral 2017, América Latina y el Caribe*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2018a). *Sostenibilidad Medio Ambiental con empleo. Perspectivas sociales y del empleo en el mundo*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- ONU (2018b). *ONU lanza iniciativa para proteger a los defensores del medio ambiente*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2018c). *Transición Justa hacia Economías y Sociedades Ambientalmente sostenibles para todos. Reseña de políticas OIT-ACRAW*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2018d). Documento de insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática G20: *Adaptación al cambio climático y su impacto sobre el empleo* (pp. 1-11). Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2018e). *Transición Justa hacia Economías y Sociedades ambientalmente sostenible para todos*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2020a). *Informe Técnico: COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2020b). *Una recuperación verde y justa en América Latina y el Caribe: una perspectiva desde el mundo del trabajo*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2020c). *Argentina, potencial de creación de empleos verdes en un marco de Transición Justa*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2020d). *Panorama Laboral en tiempos de COVID-19 Una recuperación verde y justa en América Latina y el Caribe: una perspectiva desde el mundo del trabajo*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2020e). *El empleo en un futuro de cero emisiones*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2020f). *Argentina. Potencial de creación de empleos verdes en un marco de Transición Justa*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- OIT (2020g). *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo*. Tercera edición. Ginebra: Publicaciones OIT.
- ONU (2018). *Perspectivas Mundiales de Urbanización*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
- ONU (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*. Nueva York: ONU.
- Pineda Vargas, O. I., Trujillo Gonzáles, J. M. & Torres Mora, M. A. (2017). *La economía verde: un cambio ambiental y social necesario en el mundo actual*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- PNUMA (2008). *Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*. Panamá: PNUMA.
- Reactivación Transformadora (2020). *Hacia una reactivación Transformadora en América Latina y el Caribe: Resumen para Tomadores de Decisiones / Reactivación Transformadora es una iniciativa conjunta de más de 30 organizaciones y redes de la sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://reactivaciontransformadora.com/inicio>
- Sánchez, A. B. (2019). *Programa Empleos Verdes. Empleos Verdes, Transición Justa y Cambio Climático. La experiencia OIT*. Ginebra: Publicaciones OIT.
- UNEP (2020). *Emission Gap Report 2020*. Nairobi: Publicaciones UNEP.
- United Nation Department of Economic and Social Affairs. (2018). *Policy Brief 13 interlinkages between energy and jobs*. New York: Publicación United Nation.
- World Economic Forum. (2020). *Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy*. Geneva: World Economic Forum.

Aspectos innovativos de la economía circular y la producción sostenible en América Latina y el Caribe (ALC)

Innovative aspects of the circular economy and sustainable production in Latin America and the Caribbean (LAC)

Por Leila Devia*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.

Fecha de Aceptación: 04 de septiembre de 2021.

RESUMEN

El presente artículo de investigación aborda la economía circular, entendiéndola como una alternativa atractiva que busca redefinir qué es el crecimiento, con énfasis en los beneficios para toda la sociedad. Esto implica disociar la actividad económica del consumo de recursos finitos y eliminar los residuos del sistema desde el diseño. Respaldada por una transición a fuentes renovables de energía, el modelo circular crea capital económico, natural y social y se basa en tres principios: eliminar residuos y contaminación desde el diseño, mantener productos y materiales en uso y regenerar sistemas naturales. Otra herramienta es la ecoinnovación, que surge como una herramienta que conduce a una economía más competitiva y sostenible. La

Argentina y la región de América Latina y el Caribe presentan un potencial productivo local en materia de energías renovables no convencionales. Junto al Acuerdo de Escazú, exploramos esas oportunidades que nos podrán encontrar con una sociedad más sostenible e inclusiva.

Palabras clave: *Economía Circular, Ecoinnovación, Agenda Productiva Verde, Países de América Latina y el Caribe.*

ABSTRACT

This paper will address the circular economy, understanding it as an attractive alternative that seeks to redefine what growth is, with an emphasis on benefits for the entire society. This implies decoupling economic activity from the consumption of finite resources

* Doctora en Derecho con experiencia en Derecho ambiental. Abogada, especialista en régimen jurídico de los recursos naturales por la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Jurídicas por la Universidad del Salvador. Asimismo, ha realizado estudios de posdoctorado en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: Ldevia@inti.gob.ar

and eliminating waste from the system from design. Backed by a transition to renewable sources of energy, the circular model creates economic, natural and social capital and is based on three principles: eliminate waste and pollution from design, keep products and materials in use, and regenerate natural systems. Another tool is eco-innovation, which arises as a tool that leads to a more competitive and sustainable economy. Argentina and the region of Latin America and the Caribbean present a local productive potential in terms of non-conventional renewable energies. Together with the Escazú Agreement, we explore those opportunities that may find us with a more sustainable and inclusive society.

Keywords: *Circular Economy Ecoinnovation, Green Productive Agenda, Countries of Latin America and the Caribbean.*

Introducción

El término *economía verde* fue mencionado por primera vez en 1989 en el informe Planos para una Economía Verde (*Blueprint for a Green Economy*) de Pearce, Markandya y Barbier (1989). En cambio, el concepto de *crecimiento verde* tiene sus orígenes en la región de Asia y el Pacífico, en el marco de la Quinta Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (MCED) celebrada en 2005 en Seoul (UNESCAP, 2008).

La reivindicación de un nuevo modelo de economía verde renació en el 2009, cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) encargó a Edward Barbier un trabajo de investigación titulado Nuevo Acuerdo Verde Global (*Global Green New Deal*). Esta propuesta no se interpreta como una alternativa al concepto de desarrollo sostenible, sino como una evolución coherente con las dimensiones: económica, social y ambiental. Su rol es, por tanto, convertirse en un instrumento que coadyuve a superar las

diferentes crisis que enfrenta la humanidad (FES - ILDIS, 2011).

Otra propuesta "verde" publicada en el 2012 es la del Banco Mundial sobre "Crecimiento Verde Inclusivo", que continúa en la misma línea las estrategias del PNUMA y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), advirtiendo en el centro de la propuesta sobre la necesidad de corregir las fallas de mercado, procurando romper con el mito de que existe una inevitable disyuntiva entre la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y el progreso económico.

En su publicación "*Crecimiento Verde Inclusivo: Sendero hacia el Desarrollo Sostenible*" el Banco Mundial señala que "el crecimiento verde inclusivo no es un paradigma nuevo, y apunta a instrumentalizar el desarrollo sostenible reconciliando las necesidades urgentes de los países en desarrollo, de un crecimiento rápido y disminución de la pobreza, con la urgencia de evitar costos ambientales irreversibles" (WB, 2012: 2).

A diferencia del PNUMA y la OECD, el trabajo del Banco Mundial da especial importancia a las diferencias entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, puntualizando la necesidad de adaptar las estrategias de crecimiento verde a las circunstancias particulares de cada país, con compendios de políticas diferenciadas. Sobre aquello el Banco Mundial (2012) señala "... hacer que estas medidas funcionen es una tarea compleja en el mundo real que está plagado de fallas de gobernanza, fallas de mercado e intereses y comportamientos contrapuestos. Esto requiere políticas complementarias, incluyendo la inversión pública, las políticas industriales y de innovación, educación, reformas del mercado laboral y comunicación" (WB, 2012: 2).

Entre los elementos esenciales del desarrollo sostenible, se encuentra la economía verde, y la producción verde inclusiva y las

distintas visiones que estas representan. En primer lugar, un denominador común es su carácter integral, ya que todos estos conceptos consideran que la consecución de una economía más sostenible arrojará una ganancia doble, de carácter ambiental como económico, y una triple ganancia, si también se incluye la reducción de la pobreza. En segundo lugar, colaboran en la comprensión de que los beneficios de la sostenibilidad ambiental compensan los costos de la inversión en la protección ambiental y en la eficiencia en la utilización de los recursos. En tercer lugar, todas ellas confirman la teoría del desacoplamiento (*decoupling*), al plantear que es posible crear valor económico con una cantidad menor de recursos, e impulsar el desarrollo y crecimiento económico-productivo utilizando menos materiales y recursos, y generando menor impactos ambientales, generación de residuos y emisiones.

Sin duda, las tres iniciativas simbolizan avances esenciales para lograr alcanzar el desarrollo sostenible y, por ello, es importante señalar algunas características más específicas que las diferencia.

La propuesta del PNUMA remarca el rol del Estado, el marco regulatorio, y la inversión pública y privada. Por su parte, la estrategia de crecimiento verde de la OECD enfatiza la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento a partir de la innovación, las inversiones y la competencia para enverdecer la economía

(Quilliconi, y Peixoto, 2013). La propuesta del Banco Mundial, en cambio, destaca la necesidad de diseñar políticas específicas para los países en desarrollo, considerando que tienen características sociales, ambientales y económicas muy particulares y distintas a las de los países desarrollados. Finalmente, sobre el tema de la equidad intergeneracional, la propuesta de economía verde señala que las decisiones actuales de ahorro e inversión deben evitar que las generaciones futuras paguen por el deterioro ambiental.

La industria debe desempeñar un papel crucial en el tránsito hacia una economía más verde siendo un motor importante para la solución de los problemas económicos, sociales y ambientales. En este contexto, cobra relevancia la iniciativa de “Industria verde”, lanzada por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en el 2009. La industria verde se refiere a modos de producción industrial que no dañan el ecosistema y pueden mejorar la calidad de vida de la población. Propone una estrategia para crear un sistema global de producción que minimiza la contaminación y no requiere de un uso cada vez mayor de recursos naturales (ONUDI, 2011).

A continuación, se desarrolla una guía de implementación de economía circular que podría servir como base para una implementación técnica de dicho concepto.

Diagrama 1



Fuente: Kowszyk, Y. y Maher, R. (2018). *Estudios de caso sobre modelos de Economía Circular e integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en estrategias empresariales en la UE y ALC*. Hamburgo: Proyecto desarrollado por InnovacionAL, Fundación EU-LAC.

Las políticas relevantes para la industria verde son similares a las políticas para una economía circular, pero específicas para la industria, abarcando intervenciones a niveles micro y macro que requieren cambios en un conjunto de políticas, incentivos, instrumentos regulatorios, inversiones y operaciones empresariales, así como cambios de conducta en la sociedad. Independientemente de estas definiciones, se deben encontrar conceptos propios para la región de ALC, que incluyan aspectos salientes de nuestra configuración socio-pro-

ductiva y observar el modelo extractivo que impone grandes presiones sobre los entornos naturales y urbanos.

Evolución de los conceptos y prácticas de producción sostenible

A continuación, se transcribe un cuadro elaborado por ONUDI. En dicho cuadro se revisan las distintas prácticas que llevarían a una economía circular.

Cuadro 1
Evolución de los conceptos y prácticas de producción sostenible

Control de contaminación	Tratamiento	Implementación de tecnologías no esenciales. Soluciones de fin de tubería.
Producción más limpia	Prevención	Modificación de productos y métodos de producción Optimización de procesos; baja la entrada y salida de recursos. Sustitución de materiales: no tóxico y renovable.
Ecoeficiencia	Gestión	Gestión ambiental sistemática. Estrategias y Monitoreo Ambiental, Sistemas de gestión ambiental.
Pensamiento de ciclo de vida	Ampliar	Extensión de la responsabilidad ambiental. Gestión de la cadena de suministro verde, responsabilidad social corporativa.
Producción de ciclo cerrado	Revitalizar	Reestructuración de métodos de producción. Minimización o eliminación de materiales vírgenes.
Ecología industrial	Sinergizar	Integrar los sistemas de producción. Asociaciones ambientales, parques industriales ecológicos.

Fuente: UNIDO, Iniciativa de Industria Verde para el Desarrollo Industrial Sostenible, 2011.

Ecoinnovación

Los organismos internacionales recurren a la necesidad de enverdecer las economías e introducir cambios en los actuales patrones de producción y consumo. En ese sentido, la ecoinnovación surge como una herramienta que puede generar ese cambio (Comisión Europea, 2011). Se argumenta que la ecoinnovación conduce a una economía más competitiva, redistributiva y sostenible, por tres razones fundamentales: mejora la eficiencia en el uso de los recursos y satisface los procesos productivos con menores insumos de materiales y energía; minimiza el deterioro ambiental gracias al menor uso de recursos naturales y a una menor contaminación y, porque genera nuevas demandas de servicios y productos, lo que se traduce en nuevas fuentes de empleo y emprendimiento (Álvarez, Fernández y Romero, 2014).

En una reciente revisión de la literatura, Díaz-García *et al.* (2015) señalan que se han

acuñado cuatro conceptos relacionados con la innovación que buscan reducir el daño ambiental: “innovación verde”, “innovación ambiental”, “innovación sostenible” y “ecoinnovación”. Schiedering *et al.* (2012) señala que todas ellas comparten las mismas características y se utilizan indistintamente, salvo la ecoinnovación, que agrega de manera explícita la necesidad de considerar el enfoque de ciclo de vida en el análisis sobre el impacto ambiental. Sostiene además que las referencias al concepto de ecoinnovación en la literatura de los últimos tres años son las más numerosas y, van en aumento, por lo que estarían desplazando a los demás conceptos. Sin embargo, a pesar de ello, la literatura no ofrece todavía una definición única y acabada de la ecoinnovación. Si bien el concepto ha ido evolucionando hacia una definición más integral, aún faltan las evidencias empíricas necesarias para construir un marco conceptual y teórico adecuado (Álvarez *et al.*, 2014).

La definición promovida por Machiba (2010) sigue también esta línea: "un concepto global que proporciona la dirección y la visión para la consecución de los cambios globales necesarios para lograr el desarrollo sostenible. La eco innovación refleja un énfasis explícito en una reducción del impacto ambiental, sea este el efecto intencionado o no. No se limita a la innovación en productos, procesos, métodos de comercialización y métodos de organización, sino que también incluye la innovación en las estructuras sociales e institucionales". Halila & Rundquist (2011) coinciden con esta definición: "procesos nuevos o modificados, técnicas, prácticas, sistemas y productos para evitar o reducir los daños ambientales. Las eco innovaciones pueden desarrollarse con o sin el objetivo explícito de reducir el daño ambiental."

Principalmente, las ventajas de la producción verde podrían resumirse en:

- La disminución de gastos en concepto de materias primas.
- Mayor seguridad del suministro.
- Menos riesgos y gastos relacionados con la contaminación.
- Mayor motivación y colaboración de los empleados.
- Más conciencia acerca de nuevas tecnologías inteligentes.
- Más capacidad de innovación y habilidades conexas.
- Mejor reconocimiento de marca y posición competitiva en los mercados.

Es decir, la producción verde promueve patrones eficientes en el uso de recursos y energía, con bajas emisiones de carbono y generación de residuos que no contaminan y son seguros, y cuyos productos se gestionan de manera responsable a lo largo de todo su ciclo de vida (ONUDI, 2011). Para ello, la producción verde se orienta a integrar consideraciones ambientales, climáticas y sociales en las operaciones de las empresas y proporciona una

plataforma para el "enverdecimiento de la industria"¹ bajo el cual todas las empresas mejoran en forma continua su productividad de recursos y el desempeño ambiental.

En este contexto, la ecoinnovación surge como un instrumento relevante para la producción verde, con varios tipos en función de su objetivo (Vicente y Tamayo, 2014). Es entonces, que las organizaciones deben de tener en cuenta que ser amigable con el medio ambiente, minimiza costos, ya que las empresas terminan reduciendo los insumos que utilizan, generando ingresos adicionales debido a la calidad de los productos, y permite la creación de nuevos negocios.

Cabe destacar, que las pequeñas y medianas empresas en la región cuentan con algunas ventajas, como la rapidez de reacción ante situaciones nuevas, la flexibilidad que tienen por una relación más estrecha con el cliente, y la capacidad de especialización. Pero también, no cuentan o tienen un mínimo de especialistas de alta capacitación, tienen comunicación escasa con el exterior, y falta de capital para enfrentar gastos de innovación.

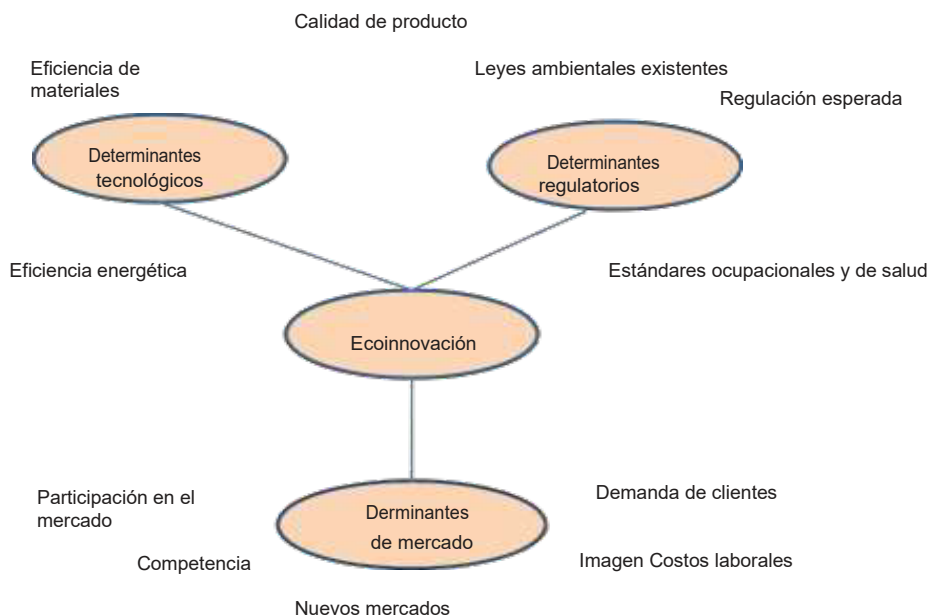
Determinantes de la ecoinnovación

En el diagrama que se transcribe a continuación, se vuelcan los determinantes de la ecoinnovación, a los que habría que sumar:

- Una fuerte convicción con respecto al mérito y a la necesidad de la innovación.
- Sentido de pertenencia con la innovación, incluso si otra persona la generó.
- Manejar la resistencia a nuevas ideas y al cambio.
- Cultivar una red de apoyo informal: para generar apoyo político, técnico, financiero, y de otros tipos, que conviertan la idea en realidad.

1 "Greening of Industries" o ecologización de toda la industria (ONUDI, 2011).

Diagrama 2 - Determinantes de la ecoinnovación



Fuente: PFuente: Patiño, J., Rovira, S., Schaper, M., compiladores, *Ecoinnovación y producción verde. Una revisión sobre las políticas de América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU, Santiago, febrero de 2017.).

Desafíos y oportunidades que enfrentan los países de América Latina y el Caribe en el marco de una producción verde

Considerando la capacidad de respuesta institucional, vale decir, la gobernabilidad y coherencia de políticas, se puede identificar otra brecha importante en la región. Los gobiernos y la sociedad civil de América Latina y el Caribe han adoptado el desarrollo sostenible como marco conceptual en sus intentos por lograr una mejor calidad de vida para las generaciones presentes y futuras. En la práctica, sin embargo, el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible (ODS), requiere de un enfoque integrado en la formulación de políticas,

lo cual entraña un cambio importante respecto al enfoque sectorial tradicional (BID, 2008).

En las últimas décadas, gran parte de los países de América Latina y el Caribe han aprobado marcos regulatorios ambientales y han creado instituciones ambientales de rango ministerial, con progresos normativos significativos en materia de evaluación de impacto ambiental, planificación territorial, definición de nuevas infracciones y penalizaciones, responsabilidad por el daño al medio ambiente y acciones judiciales encaminadas a su protección, mecanismos de participación de la ciudadanía y limitación del derecho de propiedad por razones ambientales. Asimismo, hubo reformas de leyes sectoriales que

regulan la explotación, el uso y la conservación de los recursos no renovables. La región también ha participado muy activamente en la ratificación y adopción de acuerdos ambientales multilaterales en materias de: cambio climático, biodiversidad, protección de la capa de ozono y desertificación, así como el Protocolo de Montreal, sus enmiendas, el Acuerdo de París, el Protocolo de Cartagena, el Protocolo de Nagoya, el Convenio de Basilea, el Convenio de Estocolmo, el Convenio de Rotterdam y el Convenio de Minamata. A nivel regional, se ha aprobado el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (denominado “Acuerdo de Escazú”).

Como señalamos en el último párrafo del punto Ecoinnovación, las PyMEs en la región, enfrentan serios desafíos importantes, entre los que se destacan:

- La baja conciencia que existe sobre el impacto ambiental.
- Las dificultades para el acceso al financiamiento y la inversión.

- La incertidumbre asociada a los costos, tiempos de ejecución y resultados de largo plazo de los nuevos procesos relacionados con la mitigación del impacto ambiental.
- La necesidad de capacitar adecuadamente a su personal.
- El limitado acceso a la información, el conocimiento y la tecnología.
- La baja capacidad para responder a una regulación más estricta.
- El bajo rol de las autoridades locales en fomentar producciones más sustentables.
- Las barreras para participar en los mercados de bienes verdes y cadenas de valor mundiales: alta demanda de recursos financieros.

Estudios empíricos recientes sobre innovación ambiental en América Latina

A continuación, se transcribe el resumen de estudios empíricos recientes sobre innovación ambiental en América Latina.

Cuadro 2
Resumen de estudios empíricos recientes sobre innovación ambiental en América Latina

País	Estudio	Lugar y muestra	Principales resultados
Argentina	CENIT (2015): PYMEs y reconversión ambiental: El análisis econométrico.	Buenos Aires, 200 empresas 2013-2015.	Las principales motivaciones para realizar actividades de gestión ambiental son: i) Cumplir con las regulaciones ambientales locales; ii) Mejorar la imagen empresarial; iii) Reducir costos; iv) Satisfacer exigencias de mercado.

Perú	Grupo GEA-CER (2015): Enverdeciendo a Pequeñas y Medianas Empresas: su impacto en la competitividad y el empleo en Lima Metropolitana.	Lima, 22 subsectores manufactureros con un tamaño de muestra de 307 empresas.	El 70% de las empresas sólo implementan innovaciones en respuesta a exigencias externas, principalmente regulaciones y presiones sociales.
Brasil	Maçaneiro, M; da Cunha, S. y Z. Balbinot (2013): Drivers of the Adoption of Eco- Innovations in the Pulp, Paper, and Paper Products Industry in Brazil.	Brasil, industria de pulpa, papel y productos de papel en Brasil, encuesta a 117 empresas.	Las regulaciones ambientales son el principal determinante de la adopción de estrategias de innovación ambiental.
	Chiappetta Jabbour, C.J.; Saturnino Neto, A.; Gobbo Jr. J.A.; de Souza Ribeiro, M. y A. Lopes de Sousa Jabbour (2015): Eco-innovations in more sustainable supply chains for a low-carbon economy: A multiple case study of human critical success factors in Brazilian leading companies.	Tres estudios de caso.	Existen ciertos factores humanos críticos de éxito para el desempeño ambiental.
	PNUMA (2013): The business case for eco- innovation.	Caso de estudio, empresa Natura.	Impacto de las estrategias de negocios basadas en la innovación orientada a la diferenciación de mercado y la sustentabilidad.
Venezuela (República Bolivariana de)	Fernández-Viñé, M.; Gómez-Navarro, T. y S. Capuz-Rizo (2010): Eco-efficiency in the SMEs of Venezuela. Current status and future perspectives.	54 PyMEs.	Las PYMEs son en general re-activas, siendo el cumplimiento con las regulaciones ambientales la principal motivación para realizar actividades de gestión ambiental.

Brasil y México	Beltrán-Esteve, M. y A. Pícazo-Tadeo (2015): Assessing environmental performance trends in the transport industry: Ecoinnovation or catching-up.	Sector de transporte en 40 países entre 1995-2011.	Hubo una notable mejora en ocho contaminantes al aire del sector transporte desde los años noventa, principalmente como resultado de la innovación ambiental.
------------------------	--	--	---

Fuente: Patiño, Rovira y Schaper, (Comps.). (2017).

En todos estos estudios, se destacan: la preservación y mejora del capital natural; control de las reservas limitadas y equilibrio en los flujos de recursos; optimización de uso de recursos, distribución de productos, componentes y materiales, con la máxima utilidad en términos de sus ciclos técnicos y biológicos; y promoción de la eficacia del sistema: detección y supresión de las externalidades negativas. Dichos estudios se realizaron en fecha donde los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), estaban incorporándose en la agenda internacional.

Estrategias y planes relativos a la producción verde

A continuación, se transcribe en el Cuadro 3, las estrategias y planes relativos a la producción

verde. En el caso de la Argentina, en la segunda reunión de la Mesa Redonda Nacional de Consumo y Producción Sostenible, se discutió el avance la Estrategia Nacional en Consumo y Producción Sostenibles (ENCPS). Nuestro país cuenta con proyectos piloto como:

- Valorización de lactosuero en PyMEs lecheras.
- Tablero operativo de pérdidas y desperdicios de alimentos.
- Aprovechamiento de materiales de descar­te (residuos inertes) de la minería para fabricación de materiales de construcción en viviendas.

Cuadro 3
Estrategias y planes relativos a la producción verde

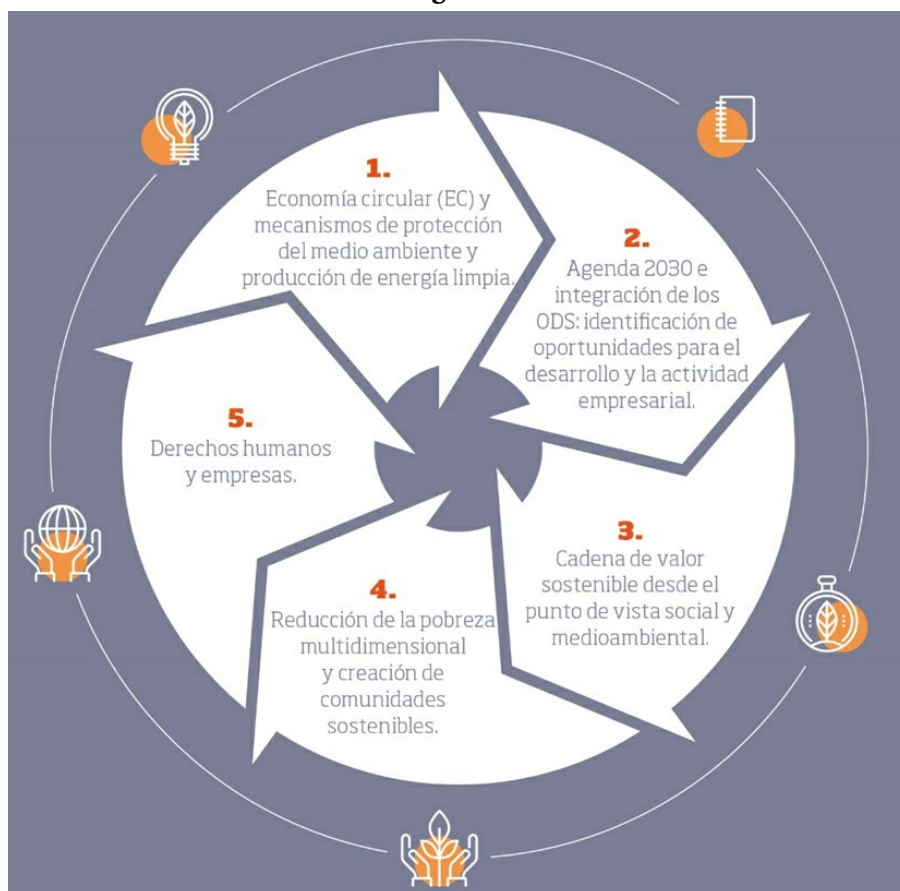
Países	Estrategias y Planes	Objetivos
Argentina	Política Nacional de Producción Limpia y Consumo Sustentable.	Aplicación continua de una estrategia de prevención ambiental a los procesos y a los productos con el fin de reducir riesgos tanto para los seres humanos como para el medioambiente.
Brasil	Plan Nacional de Acción para la Producción y el Consumo Sostenibles.	Promover iniciativas que generen cambios reales en el actual sistema de producción y consumo, con miras a la sustentabilidad.
Chile	Programa Nacional de Consumo y Producción Sustentables. Estrategia de Crecimiento Verde.	Desacoplar el crecimiento y desarrollo del país de la degradación del medio ambiente.

Colombia	Estrategia Nacional de Producción y Consumo Sostenible.	Orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad hacia la sostenibilidad ambiental.
Guatemala	Política Nacional de Producción Más Limpia.	Contribuir al bienestar social, el crecimiento económico, el aumento de la competitividad, el mejoramiento de la calidad del ambiente y el aprovechamiento racional de los bienes y servicios naturales, a través de la aplicación de Producción Más Limpia, como herramienta para la gestión socioambiental.
México	Estrategia Nacional de Producción y Consumo Sustentable, desde noviembre de 2012.	Medidas transversales de tipo económico, regulatorio y educativo, también de comunicación y difusión para fomentar la adopción de prácticas sustentables en los procesos productivos y en el consumo. Generación de acuerdos voluntarios intersectoriales que permitan acelerar esta transición.
Perú	Estrategia Nacional para la Promoción de la Producción más Limpia y Eficiente.	Logar mejores niveles de calidad de vida para la población y la protección de la salud humana; y la promoción de la eficiencia productiva, competitividad y responsabilidad socioambiental de las empresas.
República Dominicana	Política Nacional para la Producción y el Consumo Sustentable.	Propiciar los cambios en los patrones de consumo y producción para minimizar los daños y riesgos ambientales que genera la sociedad, y al mismo tiempo garantizar el bienestar humano y la competitividad empresarial en el presente y el futuro.
Uruguay	Plan de Acción Nacional en Producción y Consumo Sostenible.	Identificar, coordinar, integrar y potenciar un conjunto de acciones, programas y proyectos tendientes a prevenir y minimizar los impactos al ambiente derivados de la producción y del consumo.

Fuente: Patiño, Rovira y Schaper, (Comps.). (2017).

Estas estrategias y planes deberán readecuarse e integrarse a la Agenda 2030 y a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), como se ve en el siguiente diagrama.

Diagrama 2



Fuente: Kowszyk y Maher (2018).

La Argentina: Políticas de estímulo implementadas, desafíos, estudios de casos y potencial productivo local en ERNC, movilidad eléctrica e hidrógeno verde

A continuación, se transcribe en el cuadro 4, las políticas de estímulo implementadas, desa-

ños, estudios de casos y potencial productivo local en ERNC, movilidad eléctrica e hidrógeno verde en la Argentina.

Cuadro 4

La Argentina: Políticas de estímulo implementadas, desafíos, estudios de casos y potencial productivo local en ERNC, movilidad eléctrica e hidrógeno verde

Sector	Políticas de estímulo	Desafíos	Estudios de casos y potencial productivo local
ERNC	- Cuotas de participación de ERNC. - Beneficios fiscales. - Estabilidad fiscal. - Subastas públicas. - Contratos de abastecimiento. - Obligación para la demanda de incorporar fuentes renovables. - Fondo de Garantía (FODER). - Mercado a largo plazo de ERNC (contratos privados) (MATER).	Competencia externa, sobre todo, de China. Acceso a financiamiento. - Contexto macroeconómico. Programa RenovAr sin próximas convocatorias. Necesidad de impulsar con ahínco una red de proveedores a lo largo de toda la cadena para poder abastecer la demanda esperada a fin de cumplir las metas de la Ley Nº 27.191/2015.	<i>Casos:</i> IMPSPA Wind (aerogeneradores y componentes). INVAP (aerogeneradores de baja y media potencia; palas). <i>Principal potencial productivo local:</i> cadena eólica.
Movilidad eléctrica	- Reducción arancelaria para importaciones de EV e infraestructura de recarga.	Paradigma disruptivo que desafía a la industria automotriz y autopartista local y global. Requiere alinear una visión a largo plazo de Transporte, Energía e Industria.	<i>Casos:</i> - E-Motion22 (Grupo Basso) (prototipo de pack de baterías de litio customizados). - Volt Motors (Grupo Parodi) (Citycars eléctricos). <i>Principal potencial productivo local:</i> componentes eléctricos y químicos; ensamblado de componentes importados, que incluyen baterías de litio.

Hidrógeno verde	- Ley N° 26123 con reglamentación pendiente desde 2006.	- Competitividad en costos para lo que se precisa producción a gran escala.	<i>Caso:</i> - Hychico (hidrógeno verde a partir de energía eólica) <i>Principal potencial productivo local:</i> Disponibilidad de recursos renovables para procesos electrolíticos.
------------------------	---	---	--

Fuente: Bril Mascarenhas, Gutman, Dias Lourenco, Pezzarini, Palazzo y Anauati, (2021).

Nuestro país y la región del MERCOSUR, deberán comprender el desafío del cambio de paradigma socio productivo y ubicarse rápidamente dentro de las nuevas cadenas de valor. El cuadro nos muestra la potencialidad de la Argentina en las energías renovables no convencionales.

En este orden de ideas, es necesaria la coordinación de las políticas comercial y de economía circular. Un plan de desarrollo productivo verde, debe diseñar y ejecutar instrumentos para alcanzar la descarbonización de la economía e implementar medidas relativas al diseño de productos sostenibles, cadenas de valor claves (RAEE, textiles, plásticos, vehículos, envases y embalaje, construcción, alimentos, aguas y nutrientes), gestión de residuos, comunidad, iniciativas transversales (vinculadas con financiamiento).

En la negociación con MERCOSUR y Chile (modernización del acuerdo de 2003), las propuestas de la UE mencionaron la EC como parte de extensas listas sobre áreas de trabajo conjunto, sin destacarla en sus objetivos centrales como en el caso mexicano. En el texto propuesto al MERCOSUR, se incorpora: las iniciativas de consumo y producción sostenibles compatibles con el ODS 12 que incluyen, entre otros, EC y otros modelos económicos sostenibles destinados a aumentar la eficiencia de los recursos y reducir la generación de desechos (UE-MERCOSUR, 2019: 11). En el caso de Chile, se menciona: inicia-

tivas sobre consumo y producción sostenibles, incluidas las destinadas a promover una EC, y el crecimiento verde y la reducción de la contaminación (UE-Chile, 2018: 11).

La industria debate sobre el establecimiento de estándares de circularidad, ya sea sobre el producto o el etiquetado, como forma de promover la EC. Un ejemplo son los estándares que especifican el grado de reciclaje de los plásticos para determinados productos. Para evitar la generación de barreras al comercio, es necesario que los países acuerden algunas apreciaciones en el ámbito multilateral. De esta manera, las empresas contarían con normas comunes y claras para la comercialización internacional y en el ámbito nacional se podrían generar políticas que promuevan su utilización, logrando una promoción de la industria circular (Foro Económico Mundial, 2020). Para ello, se debe prestar atención a los pilares en materia de desarrollo sostenible, que son el elemento económico, el elemento social y el elemento ambiental.

En esta conjunción, los esfuerzos por parte de los Estados en la región latinoamericana y la región Caribe llevados a cabo desde el inicio de una serie de negociaciones en el año 2012²,

2 Estas rondas de negociaciones tuvieron su antecedente en la Cumbre de la Tierra de 1992 celebrada en Río de Janeiro, por la cual, se plasmaron los conceptos de acceso a la jus-

han permitido que se construya un andamiaje jurídico que reúna dichos elementos para lograr una armonización entre los conceptos del desarrollo sostenible y la concreción de los mismos en los hechos. Así, fue como se gestó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o Acuerdo de Escazú.

La innovación que presenta la adopción del texto de este Acuerdo está centrada en otorgarle principalmente a la ciudadanía la potestad de poder acceder a información ambiental de importancia institucional, a poder participar en los procesos de toma de decisiones de las autoridades frente a proyectos que modifiquen con relevante efecto al ambiente y el mecanismo de poder acceder a la jurisdicción o al juez natural en los casos en donde sus derechos se hallen presuntamente violados por la realización de un proyecto que genere un menoscabo en la salud o el ecosistema en donde viven o tienen su centro de vida. No es menor destacar que dicho Acuerdo trata al acceso a la información como un derecho humano. Si bien algunos autores no concuerdan con esta postura, todos coinciden en que para ejercer los derechos humanos debemos estar informados.

A continuación, desarrollaremos su esfera de actuación, sus elementos y su implemen-

tación en materia de economía circular. A su vez, como su rol construye una pieza robusta en materia de sostenibilidad, innovación y vinculación entre los organismos públicos, privados y la ciudadanía.

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe Acuerdo de Escazú

Este Acuerdo fue adoptado el 04 de marzo de 2018 por 24 países de América Latina y el Caribe, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaría técnica y la significativa participación del público³. Se abrió a la firma y ratificación de los 33 países de la región el 27 de septiembre de 2018 y ha entrado en vigor el 22 de abril de 2021 (CEPAL, s/d). Además de ser el primer tratado regional ambiental de América Latina y el Caribe, el Acuerdo de Escazú es el único emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y el primero en el mundo en incorporar garantías específicas para lograr un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, y proteger y promover sus derechos.

Dicho Acuerdo tiene por objeto garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos

ticia, participación e información. A su vez, a través de una iniciativa de la CEPAL, los países latinoamericanos acompañaron el proyecto que luego culminó con el Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 1998. Estos antecedentes permitieron que durante el 2012 se inicien negociaciones para la región latinoamericana sobre un convenio similar y se formalizaron en el año 2014.

3 Los 24 países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Uruguay.

ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Este tratado busca luchar contra la desigualdad y la discriminación en el ejercicio de derechos ambientales, poniendo la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, el Acuerdo de Escazú "tiene el potencial de catalizar el cambio estructural y dar respuesta a algunos de los principales desafíos de nuestros tiempos" (CEPAL, 2018b)⁴. A través del acceso a la información, la participación y la justicia, el Acuerdo permite mejorar la gestión y protección ambientales en temáticas como la gobernanza de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad, el cambio climático, la lucha contra la erosión del suelo y la reducción del riesgo de desastres⁵.

El Acuerdo de Escazú es, también, un acuerdo de derechos humanos de estrecha relación con el cambio climático. Además de

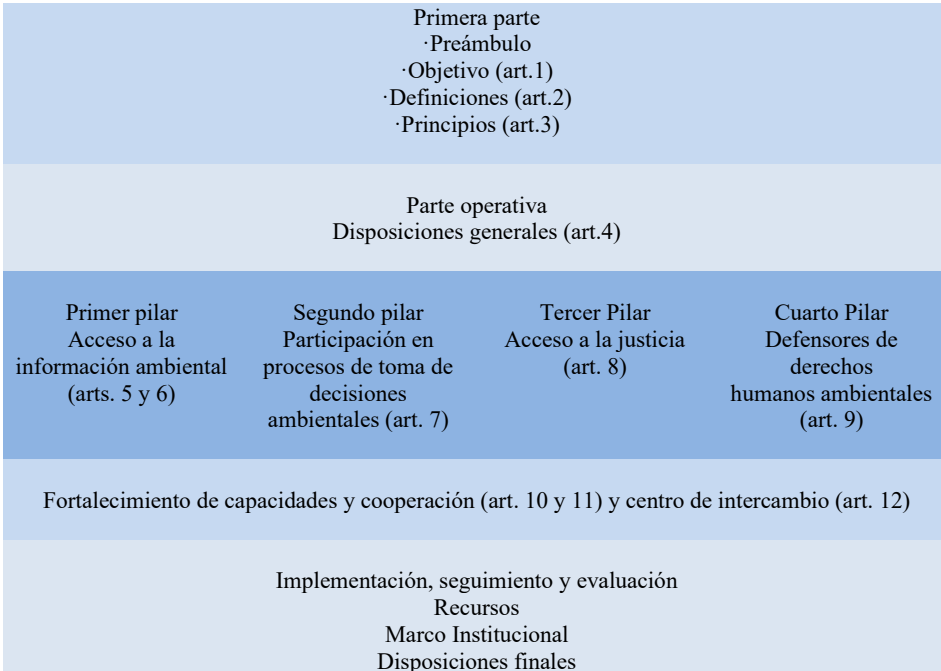
reconocer y desarrollar expresamente derechos humanos procedimentales, sirve de base para el ejercicio pleno de derechos sustantivos como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la vida, a la salud o a la alimentación en el contexto del cambio climático. Asimismo, se enfoca en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. El enfoque de derechos humanos puede apreciarse a lo largo de todo su texto. En el preámbulo, el Acuerdo de Escazú establece que los derechos de acceso contribuyen, entre otros, al fortalecimiento de los derechos humanos y se reafirma la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Entre sus principios figuran estándares esenciales de derechos humanos. Destacan los principios de igualdad y no discriminación, de no regresión y progresividad y pro persona. En su artículo 4, que trata de las disposiciones generales, el Acuerdo de Escazú señala expresamente la obligación de cada Parte de garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el Acuerdo. Además, señala que, en su implementación, cada Parte avanzará en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso. Para garantizar el acceso a la información ambiental el Acuerdo establece obligaciones de transparencia activa y pasiva en sus artículos 5 y 6. Cabe destacar que el público tendrá derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder, bajo control o custodia de un Estado Parte, de acuerdo con el principio de máxima publicidad.

4 Véase [en línea]: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/4/S1800429_es.pdf

5 En un comunicado de fecha 13 de septiembre de 2018, 28 titulares de mandato del Consejo de Derechos Humanos destacaron que el acuerdo regional no solo garantiza la buena gobernanza y los derechos democráticos básicos, sino que también es un catalizador de la protección ambiental y del desarrollo sostenible. A su vez, el 15 de julio de 2019, 17 titulares de mandato enviaron comunicaciones a los 33 países de América Latina y el Caribe en las que los invitaban a firmar o ratificar el acuerdo regional. Véanse ACNUDH, 2018, y *Communication report and search* [base de datos en línea] <https://spcommreports.ohchr.org/>.

Diagrama 3
Estructura del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información,
la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos
Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Con respecto a la incidencia del Acuerdo de Escazú con las políticas sectoriales de desarrollo productivo, se observa que el artículo 7 de dicho acuerdo establece:

“Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales”

1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.
2. Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos

- de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.
3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias,

planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.

4. Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.
5. El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.
6. El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre:
 - a. el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;
 - b. la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;
 - c. el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y
 - d. las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.
7. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.
8. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles.
9. La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.
10. Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.
11. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación.
12. Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en

instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.

13. Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.
14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación.
15. En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.
16. La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.
17. En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información:
 - a. la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;
 - b. la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;
 - c. la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos;

- d. un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible;
- e. los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate;
- f. la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y
- g. las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.”⁶

Como puede observarse en los puntos anteriores, el Acuerdo de Escazú tiene múltiples tipos de objetivos y de razones de ser: uno de ellos es el reconocimiento de una legislación muy disímil en los países latinoamericanos en lo que hace al acceso a la información, la participación y la justicia.

El pilar más complejo de Escazú es la participación y no la información. Si bien el acceso a la información puede interpretarse desde una postura dinámica y amplia, muchos factores permiten que esta elasticidad de la norma se contraiga. Sin embargo, hay una mirada jurisprudencial hacia otorgar la infor-

6 Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

mación ambiental que no puede ser objeto a ignorarse.⁷

Conclusión

La elaboración de la agenda de desarrollo productivo verde deberá garantizar la participación del público en el proceso de revisión de proyectos o actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente. El cambio del modelo socio productivo tiene que respetar el Acuerdo de Escazú como marco necesario para la promoción de la economía circular a nivel global y una recuperación post-pandemia más sostenible y que mejore la resiliencia de las cadenas productivas.

La valorización de residuos en las cadenas productivas dependerá de su rentabilidad y factibilidad técnica. Cuando dicha valorización se considere rentable, el desarrollo de tecnología e infraestructura se convertirá en una realidad.

A fin de una recuperación post-pandemia más sostenible en América Latina y el Caribe, una estrategia de ecoinnovación sería fomentar el valor local de las cadenas productivas. La transición hacia la economía circular requiere cubrir las áreas de vacancia de investigación. Es necesario recopilar las experiencias exitosas de cooperación internacional e incorporar casos de estudio de procesos y productos circulares en los mercados internacionales. Es relevante analizar cómo transversalizar estos procesos en la Agenda de los acuerdos multi-

laterales ambientales, que atienden el campo de la biodiversidad, el de la Agenda Química internacional, el del cambio climático; y el regional en el Acuerdo de Escazú.

Se debe profundizar el diálogo en ámbitos multilaterales y regionales respecto a las barreras, incentivos, y desincentivos del comercio internacional a la economía circular. Para ello, se debe fortalecer el trabajo para eliminar las barreras al comercio de residuos basadas en la discriminación y no en una real protección ambiental. Es necesario fomentar la circularidad en el uso y desarrollo de productos alternativos, para minimizar la exportación de residuos.

Finalmente, el motor para un cambio sostenible basado en la economía circular y la innovación es muy diverso. La tendencia internacional basada en la implementación de estrategias bajas en carbono, la globalización, y la creciente competencia internacional, obliga a una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Nuestra región cuenta con fortalezas en el sector de las energías renovables no convencionales y en la posibilidad de reciclado en materia de aluminio y cobre.

A su vez, las comunidades locales demandan y exigen un mejor desempeño ambiental y social por parte de las empresas y del Estado. A fin de avanzar de una manera más eficiente, las definiciones de una hoja de ruta, deberán integrarse tanto por el Estado, el sector privado, los organismos de ciencia y tecnología, las universidades, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades y la sociedad civil en su conjunto.

Referencias bibliográficas

- Aboal, D., Arias-Ortiz, E., Crespi, G., Garda, P., Rasteletti, A., Rubalcaba, L., Vargas, F. (2015). *La innovación y la nueva economía de servicios en América Latina y el Caribe. Retos e implicaciones de política*. Montevideo: BID.
- Asociación para el estudio de Residuos Sólidos (2019). *Estrategia Nacional de Economía*

7 En el caso de la República Argentina, se han establecido los primeros precedentes judiciales que basado en las disposiciones del Acuerdo de Escazú, se condena a una parte a brindar información que solicita la otra parte, tal es el caso de "Fundación Ambiente y Recursos Naturales c/YPF S.A. S/Varios" - Sentencia de Sala V - Cámara Contencioso Administrativo Federal - 04/08/21.

- Circular*. Recuperado de Asociación para el estudio de Residuos Sólidos (ARS). Disponible en: <http://ars.org.ar/destacados/estrategia-ancional-de-economia-circular/>.
- Basel Action Network (2019). *Basel Convention Agrees to Control Plastic Waste Trade*. Recuperado de: Basel Action Network. Disponible en: <https://www.ban.org/news/2019/5/10/basel-convention-agrees-to-control-plastic-waste-trade>.
- Belda Hériz, I. (2018). *Economía circular: un nuevo modelo de producción y consumo sostenible*. Madrid: Tébar Flores.
- BID (2016). *Análisis de los retos para el desarrollo de la cadena de valor del reciclaje en Centroamérica*. Washington: Banco Interamericano para el Desarrollo.
- Braungart, M., & Bollinger, A. (2007). Cradle-to-cradle design: creating healthy emissions: a strategy for eco-effective product and system design. *Journal of Cleaner Production*. 1.337-1.348.
- Bril Mascarenhas, T., Gutman, V., Dias Lourenco, M. B., Pezzarini, L., Palazzo, G. y Anauati, V. (2021). *Políticas de desarrollo productivo verde para la Argentina*. Buenos Aires: Fundar.
- Casey, J. (2012). *Patterns in U.S. - China Trade since China's Accession to the World Trade Organization*. U.S. - China Economic and Security Review Commission.
- Centro Tecnológico del Plástico, (2020). *+Circular*. Recuperado de Centro Tecnológico del Plástico. Disponible en: <https://ctplas.com.uy/circular/>
- CEPAL (2020). *Informe especial COVID-19 N°4, Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación*. Santiago de Chile: CEPAL
- CEPAL (2020). *Informe especial COVID-19 N°5. Enfrentar los efectos cada vez mayores del Covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2020). *Noticias: Alicia Bárcena reafirma urgencia de transitar hacia un modelo de desarrollo más sostenible que permita aumentar la productividad y alcanzar la igualdad en la región*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-reafirma-urgencia-transitar-un-modelo-desarrollo-mas-sostenible-que-permita>.
- CEPAL (2020). *Comunicado de prensa: CEPAL llama a avanzar hacia un Gran Impulso para la Sostenibilidad como estrategia de salida de la actual crisis*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-llama-avanzar-un-gran-impulso-la-sostenibilidad-como-estrategia-salida-la-actual>.
- CEPAL (2019). *Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe* (LC/TS.2019/94/Corr.1). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPS (2016). *Understanding the Circular Economy in Europe, from Ressource Efficiency to Sharing Platforms*. Disponible en: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/understanding-circular-economy-europe-resource-efficiency-sharing-platforms-ceps/>.
- Changing Markets Foundation (2020). *Talking Trash. The corporate playbook of false solutions to the plastic crisis*. Changing Markets Foundation. <https://changingmarkets.org/portfolio/talking-trash/>
- Comisión Europea (2018). *Modernización del Acuerdo Comercial UE-México: Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible*. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc_156822.pdf.
- Comisión Europea (2020). *Leading the way for global circular economy: state of play and outlook*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2020). *Nuevo Plan de Acción para la Economía Circular*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2020). *Strategy-Shaping Europe's digital future - Reports and studies: Innovative services and products for the circular economy - insights from Horizon 2020 projects*. Disponible en: [81](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovative-services-</p></div><div data-bbox=)

- and-products/circular-economy- insights-horizon-2020-projects.
- Comisión Europea (s/d). *Environment: International Issues: Circular Economy Missions*. Bruselas: Comisión Europea. Comisión Panamericana de Normas Técnicas. Comisión Panamericana de Normas Técnicas. Disponible en: <https://copant.org/index.php/es/>.
- COMTRADE (s/d). *Base de datos estadísticos de las Naciones Unidas sobre el comercio de productos básicos*. Disponible en: <https://wits.worldbank.org/>.
- Copper Alliance (s/d). *Recycling: Europe's demand for copper is increasingly met by recycling*. Disponible en: <https://copperalliance.eu/benefits-of-copper/recycling/>.
- CORFO (2020). *Instituto de Tecnologías Limpias*. Disponible en: https://www.corfo.el/sites/cpp/convocatorias/instituto_de_tecnologias_limpias_fase_rfp.
- CTCN (s/d). *Asistencia técnica*. Disponible en: <https://www.ctc-n.org/technical-assistance/data>.
- Dellink, R. (2020). *The Consequences of a more resource efficient and circular economy for international trade patterns*. París: OCDE.
- Foro Económico Mundial (2020). *Plastics, the Circular Economy and Global Trade*. Genova: Foro Económico Mundial.
- Forti, V., Baldé, C., Kuehr, R. & Bel, G. (2020). *The Global E-waste Monitor 2020. Quantities, flows, and the circular economy potential*. Bonn/Geneva/Rotterdam: UNU-UNITAR-ITU-ISWA.
- Hanni, M. & Podestá, A. (2019). Manipulación del precio del comercio internacional de productos del cobre: Un análisis de los casos de Chile y el Perú. *Revista CEPAL*. Núm.127, 101-121.
- ICSG. (2019). *The World Copper Factbook*. Lisboa: International Copper Study Group.
- Ilankoon, I., Ghorbani, Y., Chong, M., Herath, G., Moyo, T. & Peterson, J. (2018). En Waste in the international context. A review of trade flows, regulations, hazards, waste management strategies and technologies for value recovery. *Waste Management*. Vol. 82, 258-275.
- International Resource Panel. (2020). *Resource Efficiency and Climate Change: Material Efficiency Strategies for a Low-Carbon Future*. Nairobi: UN Environment Programme.
- ISO. (2019). ISO TC 323: *Strategic Business Plan: Circular Economy*. Disponible en: https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/687806/ISO_TC_323_Circular_Economy_.pdf?nodeid=21218393&vernum=-2.
- ISRI (2020). *2019 Recycling Industry Yearbook*. Washington: Institute of Scrap Recycling Industries.
- Jiménez Herrero, L. M., y Pérez Lagüela, E. (Coords.). (2019). *Economía circular-espiral. Transición hacia un metabolismo económico cerrado*. Editorial: Ecobook.
- Jiménez, I., (2010). *Y tú, ¿qué harías para salvar el planeta?* Editorial: Aguilar.
- Joltreau, E. (2019). *(De)Globalisation of international plastic waste trade. Stakes at play and perspectives*. París: Éditions de l'Ifri.
- Kowszyk, Y. y Maher, R. (2018). *Estudios de caso sobre modelos de Economía Circular e integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en estrategias empresariales en la UE y ALC*, Proyecto desarrollado por Innovación AL. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Meadows, D., Meadows, D. y Randers, J. (1972). *Limits to Growth (Los límites del crecimiento)*. New York: Alfaguara.
- Ocampo, J. (2017). Commodity-Led Development in Latin America. Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America. *International Development Policy*. Núm. 9. 51-76.
- OCDE (2008). *OECD/LEGAL/0266*. Obtenido de OCDE. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266>.
- OCDE (2015). *Addressing information gaps on prices of mineral products: mineral product prices*.

- ing practices case studies: copper, gold and iron ore.* París: OCDE.
- OCDE (2016). *Policy Guidance on Resource Efficiency.* París: OCDE.
- OCDE (2018a). *Business Models for the Circular Economy: Opportunities and Challenges from a Policy Perspective.* París: OCDE.
- OCDE (2018b). *Improving plastics management: trends, policy responses, and the role of international co-operation and trade.* París: OCDE.
- OCDE (2019). *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental consequences.* París: OCDE. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264307452-en>.
- OCDE (2020). *Improving resource efficiency and the circularity of economies for a greener world. Policy Perspectives.* París: OCDE.
- Olmos, X. (2019). *El comercio internacional como incentivo a la sostenibilidad. La experiencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la huella ambiental del café.* Santiago de Chile: CEPAL.
- ONU (2020). *Noticias: La pandemia de coronavirus es una oportunidad para construir una economía que preserve la salud del planeta.* Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472482>.
- ONUDI (2017). *Circular Economy.* Viena: ONUDI.
- Patiño, J., Rovira, S., Schaper, M. (Comps.). (2017). *Ecoinnovación y producción verde. Una revisión sobre las políticas de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).* Santiago de Chile: ONU.
- PNUMA (2018). *Perspectiva de la Gestión de Residuos en América Latina y el Caribe.* Panamá: PNUMA.
- PNUMA (2019). *Conclusions and recommendations of the Intersessional Meeting of the Forum of Ministers of Environment of Latin America and the Caribbean.* Panamá: PNUMA. Disponible en: <https://www.unenvironment.org/events/un-environment-event/intersessional-meeting-forum-ministers-environment-latin-america-and>.
- PNUMA (2020). *"Can I Recycle This?" A Global Mapping and Assessment of Standards, Labels and Claims on Plastic.* Panamá: PNUMA.
- RECYT (2019). *LX Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología. Acta Nro2.* Brasilia: MERCOSUR.
- Rodríguez, A., Mondaini, A. & Hitschfeld, M. (2017). *Bioeconomía en América Latina: Contexto global y regional y perspectivas.* Santiago: CEPAL.
- Rhoads, E. (2021). *Residuo cero: 365 Consejos para reducir, reutilizar y reciclar.* Santiago: Editorial Cinco Tintas.
- Sauvage, J. (2019). *Measuring Distortions in International Markets. The Aluminium Value Chain.* París: OCDE.
- Schröder, P., Anggraeni, K. & Weber, U. (2018). *The Relevance of Circular Economy Practices to the Sustainable Development Goals.* Yale: Yale University.
- Schröder, P., MacEwen, M., Albaladejo, M., Alonso Ribas, P., & Tilkkanen, J. (2020). *The Circular Economy in Latin America and the Caribbean. Opportunities for building resilience.* London: Chatham House.
- Stahel, W. (2019). *Economía Circular para todos: Conceptos básicos para ciudadanos, empresas y gobiernos.* Madrid: Autoedición.
- Steinfatt, K. (2020). *Working Papers: Trade policies for a circular economy: What can we learn from WTO experience?* Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202010_e.htm.
- Tejero, H. y Santiago, E. (2019). *¿Qué hacer en caso de incendio? Manifiesto por el New Green Deal.* Madrid: Editorial Capitán Swing.
- The Aluminum Association. (s/d). *Industries: Production: Primary Production.* Recuperado de The Aluminum Association. Disponible en: <https://www.aluminum.org/industries/production/primary-production>.
- The Cradle to Cradle Products Innovation Institute (2020). *What is Cradle to Cradle Certi-*

- fed™". Obtenido de The Cradle to Cradle Products Innovation Institute. Disponible en: <https://www.c2ccertified.org/get-certified/product-certification>.
- The Fletcher School (2020). *Digital Evolution Index*. Obtenido de The Fletcher School. Disponible en: <https://sites.tufts.edu/digitalplanet/tag/digital-evolution-index/>.
- Thimmiah, S. (2014). Where are miners and metals companies in the circular economy? *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/sustainable-business/mining-metals-circular-economy>.
- UE-MERCOSUR (2019). *Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur. Capítulo: Comercio y Desarrollo Sostenible*. Bruselas: Unión Europea.
- United Nations Environment (2018). *Waste Management Outlook for Latin America and the Caribbean*. Panamá: United Nations Environment Programme Latin America and the Caribbean Office.
- UNU (2015). *eWaste en América Latina. Análisis estadístico y recomendaciones de política pública*. Washington D.C.: ONU.
- Valles, G. (2016). *The Circular Economy in International Trade*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Geneva. Disponible en: <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1400>.
- Wellesley, L., Lehne, J. & Preston, F. (2019). *An Inclusive Circular Economy: Priorities for Developing Countries*. London: Chatham House.
- Valero Capilla, A., Valero Delgado, A. Th. (2014). *El destino de los recursos minerales del planeta*. Barcelona: Editorial World Scientific.
- Von Weizsäcker, E. U., Lovins, A., Randers, J. (1997). *FACTOR 4: Duplicar el bienestar con la mitad de los recursos naturales*. Barcelona: Galaxia Gutenberg/ Círculo de Lectores.
- Von Weizsäcker, E. U., Wijkman, A. (2019). *Come On! Capitalismo, cortoplacismo, población y destrucción del planeta*. Barcelona: Editorial DEUSTO.
- Wiedmann, T., Schandl, H., Lenzen, M., Moran, D., Suh, S., West, J. & K, K. (2015). *The material footprint of nations*. Barcelona: Autonomous University of Barcelona.
- Yamaguchi, S. (2018). *International Trade and the Transition to a more resource efficient and circular economy: A Concept paper*. París: OCDE.
- Zhexembayeva, N. (2014). *La Estrategia Del Océano Esquilado*. Barcelona: Libros de cabecera.

Escenario actual y prospectivo de la gestión de los residuos sólidos urbanos en la región de América Latina y el Caribe.

“De los basurales a cielo abierto a desmaterializar la utilidad”

Current and prospective scenario of municipal solid waste management in Latin America and the Caribbean region.

“From open dumps to dematerialize the utility”

Por Marcel Szantó Narea*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.

Fecha de Aceptación: 05 de septiembre de 2021.

RESUMEN

América Latina y el Caribe constituye la región más urbanizada del mundo: hacia el año 2018, más del 80% de la población vivía en ciudades¹. La gestión de los residuos sólidos municipales plantea para los países de la re-

gión grandes desafíos: se prevé que la generación de residuos en América Latina y el Caribe aumente de 541.000 toneladas/día en 2014 a 670.000 toneladas/día para el año 2050. En estos momentos, casi todas las ciudades de la región dependen en exceso del uso de rellenos sanitarios o basurales ilegales como sus principales métodos de disposición final. Los pasivos ambientales, su riesgo en salud y el estado embrionario en cuanto a porcentajes de recuperación y reciclado de materiales, se configuran como una deuda histórica que debemos atender. Por su parte, la crisis sanitaria causada por la pandemia del COVID-19 ha

1 División de Población de las Naciones Unidas (2018). *Población urbana (% del total) - América Latina y el Caribe*. Washington DC: Grupo Banco Mundial. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ&name_desc=false

* Doctor Ingeniero de Caminos Canales y Puertos por la Universidad Politécnica de Madrid, España. Máster en Contaminación Ambiental por la Universidad Politécnica de Madrid, España. Constructor Civil e Ingeniero Constructor por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Postgraduado por Universidad de Chile; Universidad de San Pablo, Brasil; Universidad de Buenos Aires; Centro de Información de Ciencias Ambientales, Madrid; Centro Internacional de Desarrollo de Aguas y Tierras y la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, y la Universidad de Lousiana, Estados Unidos. Correo electrónico: marcel.szanto@pucv.cl

sacudido los cimientos del modelo económico lineal, sobre todo en la región de América Latina y el Caribe. En este contexto, el paradigma de la Economía Circular se presenta como una alternativa en la cual la reducción, la regeneración, la reutilización y el reciclado de los materiales pueden colaborar con una recuperación hacia un nuevo modelo de desarrollo más sostenible. Recordemos que este sistema aboga por la circularidad de los materiales y los procesos e interpela de manera directa el sistema productivo actual basado en un modelo lineal de producir, usar y tirar, sostenido por principios como la obsolescencia programada y percibida. A pesar del desafío que entraña abandonar el actual modelo económico lineal, la proliferación de estrategias, políticas e iniciativas vinculadas a la economía circular en América Latina y el Caribe podrían orientar a gobiernos, empresas y consumidores para comprender el potencial que plantea el modelo de circularidad. Más allá de la gestión de residuos, la economía circular ofrece nuevas posibilidades para la generación de empleo justo y sostenible. El actual contexto post-pandemia en la región podría verse como una oportunidad y un desafío único para impulsar herramientas que orienten hacia una reactivación y recuperación económica, social y ambientalmente más sostenible. Este artículo de investigación tiene el propósito de definir el escenario en materia de gestión de residuos sólidos urbanos en América Latina, así como también brindar herramientas para la toma de decisiones hacia el nuevo modelo de Economía Circular en la región de América Latina y el Caribe.

Palabras clave: *Residuos, Disposición Final, Economía Circular.*

ABSTRACT

Latin America and the Caribbean is the most urbanized region in the world: in 2018, more than 80% of the population were living in cities. Municipal solid waste management re-

presents a major challenge for countries in the region: waste generation in Latin America and the Caribbean is expected to increase from 541,000 tons/day in 2014 to 670,000 tons/day by 2050. These days, almost all cities are over-reliant on the use of landfills or illegal dumps as their main disposal methods. Environmental liabilities, their health risks and the embryonic state in terms of percentages of recovery and recycling of materials, are configured as a historical debt that we must address. The health crisis caused by the COVID-19 pandemic has shaken the foundation of the current economic model, especially in the Latin America and the Caribbean region. In this context, the Circular Economy paradigm is presented as an alternative in which the reduction, regeneration, reuse and recycling of materials are its main objectives. This system, which advocates the circularity of materials and processes, directly challenges the current production system based on a linear produce, use and throw away, sustained by principles such as planned and design obsolescence. Despite the challenge of abandoning the current linear economic model, the proliferation of strategies, policies and initiatives linked to the circular economy in Latin America and the Caribbean could guide governments, businesses and consumers in understanding the potential of the circular model. Beyond waste management, the circular economy offers new possibilities for the generation of fair and sustainable employment. The current post-pandemic context in the region could be seen as an opportunity and a unique challenge to promote tools that guide towards a more sustainable economic, social and environmental reactivation and recovery. The purpose of this paper is to define the scenario in terms of urban solid waste management in Latin America as well as to provide tools for decision making towards the new Circular Economy model in the Latin America and the Caribbean region.

Keywords: *Waste, Final Disposal, Circular Economy.*

Aspectos introductorios

Ningún problema ambiental en el mundo ha adquirido la importancia de los residuos sólidos. El hombre en su actividad diaria, propia de su metabolismo, requiere de aire limpio, agua potable y manejo de sus residuos. Vivir en un ambiente sano está garantizado por la Constitución de cada país. Las denominadas “pestes”, sinónimo de desolación y muerte, acapararon la mayor atención del mundo científico dando origen a lo que podríamos denominar *la ingeniería sanitaria*. Es en Inglaterra, en el año 1842, cuando aparece la figura del ilustre abogado y periodista Edwin Chadwick, quien desarrolló lo que él llama muy humildemente la “idea sanitaria”; en una época en que las ciudades no tenían prácticamente agua corriente, las casas carecían de baños y, por supuesto, no podía hablarse de un sistema de desagüe de cloacas. En ese momento, su mayor preocupación estaba puesta fuertemente sobre la protección de la salud de las llamadas “clases trabajadoras”; que eran sin duda las más castigadas por las pestes. Se propiciaba la construcción de obras públicas en las que se reclamaba la intervención del ingeniero, recalcando que era siempre éste quien debía proyectarlas y construirlas.

En estos tiempos, por primera vez, aparece en un texto de ingeniería sanitaria la acepción de los derechos del hombre o los derechos humanos. Chadwick, que ya abogaba por los derechos humanos, actuó en el parlamento inglés como secretario de la “Poor Law Commission”, presentando allí un valiosísimo sumario: “Sanitary of the labouring population of Great Britain”, que tuvo poderosa influencia en el mundo entero. Pero la verdad es que la basura no fue un problema, sino hasta que el hombre empezó a vivir en las ciudades. En las barriadas de Roma, en los vecindarios de clase baja o donde estaban ubicados los esclavos, no se le prestaba mucha atención a la limpieza, pero las arterias que tenían un valor comercial o que le importaban al Emperador o las áreas

donde se congregaba la gente, se mantenían siempre limpias. En las afueras de la antigua ciudad de Roma los arqueólogos han encontrado depósitos de basuras en que los desperdicios comunes estaban mezclados con huesos de animales y humanos posiblemente víctimas de las sangrientas luchas del Coliseo.

Durante la Edad Media una serie de plagas devastó Europa y entre un cuarto y la mitad de la población murió. La basura, en ese entonces como lo es ahora, desempeñaba un papel importante en la propagación de las enfermedades. La historia señala que nadie comprendía cuál era la causa de las enfermedades y se asumía que era la voluntad de Dios: si uno era malo moría y si no lo era sobrevivía. En la Edad Media, lo normal en las áreas residenciales era que al terminar de preparar la comida se abría la ventana y se descartaban los desperdicios. Ese modo descuidado de deshacerse de la basura atraía a muchos animales carroñeros que merodeaban por las calles de varias de las primeras ciudades principales de América. Los cerdos y los pavos deambulaban comiéndose la basura que se descartaba. Eran, las llamadas “aspiradoras biológicas”.

Volviendo sobre la historia del Dr. Edwin Chadwick, en 1840 dirigió una investigación para saber por qué los pobres seguían siendo pobres. Su conclusión fue estremecedora: había una relación entre la pobreza y la enfermedad. Y luego de este resultado implementó el concepto de “sanidad” estableciendo que para mejorar la salud de las personas había que quitar la basura, llevándola a un sitio lejano para evitar enfermedades.

La convicción de que existía una estrecha relación entre basura y enfermedades se difundió rápidamente por Europa y los Estados Unidos de América donde alrededor de 1850 médicos estadounidenses y trabajadores de la salud iniciaron campañas de limpieza. Reunieron voluntarios para limpiar las casas, barrer las calles, recoger los desechos y acabar con la mugre putrefacta, que según se creía gene-

raba gases mortíferos. Pero se estaba frente a un error desde el punto de vista científico: ni los olores ni los gases de los residuos causaban enfermedades. La verdadera causa eran las bacterias.

Después de la Primera Guerra Mundial, en el año 1918, se comenzó a observar que el mercado de reciclaje de desechos colapsaría en los Estados Unidos de América. Los cambios en la producción industrial hicieron que el reciclaje ya no fuera beneficioso y, por lo tanto, en los Estados Unidos se comenzó a verter al mar los desechos. Las comunidades de las costas de Nueva York fueron inundadas por residuos y, finalmente, la población organizada introdujo una demanda contra la ciudad de Nueva York por arrojar desperdicios al mar. Esta demanda finalmente llegó a la Corte Suprema de Justicia que en 1934 prohibió lanzar cualquier desperdicio a las aguas costeras. Pero arrojar desperdicios al mar no fue el único sistema en caer en desgracia. Otra técnica importada desde Inglaterra llegaría pronto. Sin poder eliminar los residuos y sin poder descargarlos al mar, los ingleses desarrollaron el incinerador. Los incineradores británicos o reductores fueron diseñados para quemar desechos usando muy poco combustible y además muchos transformaban el calor en energía. Esta tecnología, altamente efectiva, captó la atención de los estadounidenses y entre 1880 y 1900 hubo un auge en la construcción de incineradores. Y si bien en los Estados Unidos se construyeron cientos de éstos, finalmente dicha tecnología no logró establecerse debido a los humos contaminantes que molestaban a los residentes.

Otra opción para las ciudades estadounidenses fueron los rellenos sanitarios. Sin embargo, estos rellenos eran desagradables y peligrosos, olían mal, se llenaban de ratas y ardían en llamas sin advertencia alguna. Fue después de la Segunda Guerra Mundial, que se crearon los rellenos sanitarios modernos. Durante este período de guerra, época de escasez fue cuan-

do el residuo se valorizó. Todas las campañas tenían como lema "obtenga dinero por desecho", llevando a la gente a ahorrar. La publicidad señalaba: "Un viejo radiador será material para 17 rifles", "una vieja pala se transformará en cuatro granadas". Hubo campañas de reciclaje para recolectar periódicos, latas, papel, aluminio y otras cosas; y eran tan exitosas que superaban la capacidad de muchas agencias para recolectar los materiales. Incluso en 1942 se les pidió a los ciudadanos que dejaran de guardar y recolectar periódicos ya que no había espacio para almacenarlos.

Durante la Guerra todas las unidades militares depositaron sus desperdicios en hoyos, que cubrían a diario con una capa de tierra. Con este método nació lo que hoy se conoce como *relleno sanitario* o *vertedero sanitariamente controlado*, que fue rápidamente adoptado por los ciudadanos civiles después de la guerra: época de consumismo sin precedentes.

Entre 1958 y 1976 el consumo de envases desechables aumentó un 63% en los Estados Unidos, creando un nuevo impacto en la gestión de residuos. Sin embargo, en este siglo, mientras los estadounidenses disfrutaban de una mayor calidad de vida gracias a la producción de materiales químicos creados sintéticamente, más y más desechos tóxicos amenazaban con contaminar los suelos, el agua y el aire.

¿Cuánto tiempo ha pasado y cuánto hemos progresado desde que nace el concepto de gestión de residuos? Quizás, luego de observar este artículo de investigación, veamos que el avance ha sido ínfimo.

Este artículo tiene el propósito de definir el escenario en materia de gestión de residuos sólidos urbanos en América Latina, así como también brindar herramientas para la toma de decisiones hacia el nuevo modelo de Economía Circular en la región de América Latina y el Caribe.

Escenario regional

El manejo de residuos sólidos revela una creciente preocupación por el manejo sanitario de los residuos. En América Latina y el Caribe los informes del Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana de la Salud señalan las precarias situaciones que se presentan, especialmente, respecto de la disposición final de los desechos. De acuerdo a lo establecido por el Programa de Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA), las tendencias actuales de crecimiento de las cantidades de residuos son: el incremento poblacional, la mayor extracción de recursos y los patrones de consumo insostenibles, basados en una economía lineal. La gestión adecuada de los residuos sólidos sigue planteándose como un problema central para ser incluido en las agendas regionales.

En el caso de América Latina y el Caribe, la región genera aproximadamente el 10 por ciento de los residuos generados a nivel global. Y si bien los sistemas de recolección y gestión de los residuos han alcanzado una leve mejoría en las últimas décadas, según la Organización de Naciones Unidas (ONU) aún persisten cifras alarmantes que indican que más de 40 millones de personas carecen todavía de acceso a un servicio básico de recolección, y que alrededor de una tercera parte de los residuos generados, unas 145.000 toneladas al día, acaban en basurales a cielo abierto, ocasionando graves impactos sobre la salud y el ambiente. Por otro lado, se estima que tan sólo se está recuperando un 10% de los residuos generados, de manera que se desperdicia una gran cantidad de valiosos recursos materiales y energéticos.

Este diagnóstico debería alentarnos a querer cambiar la situación, ya que los mismos datos revelan que para el año 2050 –asumiendo la tasa de generación actual (promedio regional de 1,04 kg/hab/día)–, podríamos alcanzar

como región las casi 700.000 t/día². Ante esta situación, los países de la región han desarrollado nuevos instrumentos normativos e invertido en la mejora de los modelos de gestión. No obstante, se observan todavía debilidades en la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para implementar las políticas necesarias que se orienten hacia una mayor sostenibilidad. Debemos tener a la vista los mensajes claves de un sistema que busca reconvertirse:

- La generación de residuos en la región está en constante aumento.
- Los basurales a cielo abierto representan una constante práctica a erradicar.
- El 90% de los residuos generados son aprovechables.
- El 50% de los residuos urbanos generados son orgánicos y, por lo tanto, aprovechables.
- Existe una necesidad de formalización y reconocimiento del reciclaje informal.

América Latina y el Caribe lucha por una mejora en la gestión sanitaria de sus residuos buscando soluciones técnicas que sean económicas y ecológicamente correctas; y además que sean capaces de integrar soluciones a la realidad socio económica local.

Brasil es uno de los ejemplos que –por la población que representa– genera mayores preocupaciones a las autoridades sanitarias, que deben enfrentar las frágiles condiciones de la disposición final de los residuos sólidos. Esto se debe muchas veces a la falta de experiencia del sector o simplemente a la falta de recursos en municipios caracterizados por una gestión deficiente. Un ejemplo alarmante y concreto es el antecedente de disposición de los residuos sólidos domésticos que terminan descartados a cielo abierto sin ninguna medi-

2 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2019). *Perspectiva de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe*.

da de seguridad, causando un daño ambiental muchas veces irreversible a los recursos naturales como el agua y el suelo, y generando una grave amenaza de salud para sus habitantes.

Asimismo, en lo que refiere a prácticas de recolección formal de residuos, se observa en la región una mejora cuantitativa y cualitativa en la cobertura del sistema, escalando a un 93% de la población, siendo el servicio municipal directo la modalidad más habitual de prestación. Más de 35.000 toneladas por día quedan sin recolectar, afectando a más de 40 millones de personas (7%). Esto incide sobre los pobladores de zonas marginales generalmente empobrecidas. La composición de los residuos sólidos es un factor importante. Hace varias décadas cuando se declaró a la basura como un problema a resolver fue debido al contenido de materia orgánica. La pregunta es entonces: ¿por qué se atendieron todas las fracciones de residuos y se dejó de lado la fracción correspondiente a materia orgánica? ¿Estaríamos hablando hoy día de residuos sólidos si su composición estuviera exenta de materia orgánica? La respuesta probablemente sería que "no".

Los residuos orgánicos representan, en promedio, el 50% de los residuos municipales en los países de la región latinoamericana. Su falta de tratamiento específico provoca la generación de gases de efecto invernadero y la producción de lixiviados, además de disminuir la calidad de los productos eventualmente reciclables y dificultar dicho proceso ante la falta de una recolección diferenciada. Han pasado más de cien años desde las crisis por pandemias y guerras, y la situación vinculada a la gestión de los residuos sigue siendo una problemática a resolver. Hoy día, la pandemia COVID-19 desafía al planeta y golpea a los países de América Latina y el Caribe con particular fuerza. Una región que alberga sólo el 8% de la población mundial y lamenta casi el

30% de las muertes totales³, un recuerdo de la fragilidad humana de este continente.

Crisis ambiental y cambio de paradigma en la gestión de los residuos sólidos urbanos

La naturaleza nos brinda servicios ambientales que son necesarios para poder subsistir, pero los servicios ambientales son dependientes del funcionamiento saludable de los ecosistemas y de la biodiversidad que estos contienen. Cuando éstos se degradan, también lo hacen los servicios que prestan y, por lo tanto, el equilibrio se rompe.

Los costos de este sobregiro ecológico se están haciendo cada vez más evidentes: deforestación, sequías, escasez de agua potable, erosión del suelo, pérdida de biodiversidad, y aumento de dióxido de carbono en la atmósfera, entre otros, son algunos de los impactos negativos. Los seres humanos asistimos hace décadas a un paradigma que ha privilegiado exclusivamente una economía lineal basada en los pilares de producción-consumo-y descarte, como un valor de mejor calidad de vida. Hoy ese sistema plantea sus dudas respecto a la sostenibilidad y nos lleva a todos a reflexionar sobre el modo en el que vivimos actualmente.

En este contexto, se escuchan voces en distintos sentidos. Algunas más conservadoras que claman por un retorno a la "normalidad" y otras, que demandan transformaciones radicales en torno a la nueva sostenibilidad social y ambiental. En cualquier caso: *¿será esta crisis vista como una apertura a nuevas oportunidades para desarrollar escenarios donde las actuales prácticas en materia de gestión, producción y consumo se modifiquen? ¿Cómo queremos continuar post-pandemia?*

En nuestra región, la generación de residuos sólidos urbanos (RSU) sigue representando uno de los grandes desafíos de la gestión

3 Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ambiental urbana. Y si bien en las últimas décadas se ha comenzado a tomar conciencia sobre la necesidad de modificar el modelo imperante basado en recolectar y enviar a relleno sanitario los residuos (en el mejor de los casos), en la práctica se han realizado pocos cambios. Por otra parte, la proliferación de basurales a cielo abierto, el colapso de los rellenos sanitarios y la dificultad para abrir nuevos centros de disposición final debido al rechazo social, evidencia la necesidad de repensar el sistema completo. Si bien existen en la región países que cuentan con normativas para promover sistemas más sostenibles, con el fin de prevenir en la generación, recuperar y reciclar antes de ser enviados a disposición final, falta mucho por hacer aún.

Es importante tener a la vista que las políticas integrales de gestión más avanzadas y sostenibles no sólo promueven medidas respecto al circuito de materiales, sino también proponen otra lógica para los sistemas de transporte y recolección de los residuos. ¿Es posible pensar este modelo de gestión y tratamiento en nuestro territorio latinoamericano? ¿Por dónde deberíamos comenzar a tomar acción?

En el actual contexto de recesión económica, ¿podríamos seguir considerando nuestro actual modelo de gestión de los residuos como algo eficiente y sostenible? ¿Qué rol deberían tener todos los actores intervinientes en el nuevo escenario?

Eso que llaman *Economía Circular* (EC)

Hoy en día, el sistema de producción está basado principalmente en un proceso lineal de consumo de recursos. Y a pesar de las mejoras en la industria en relación a la reducción del impacto ambiental en los procesos productivos, el modelo aún no es sostenible a largo plazo. El crecimiento previsto de la población mundial (en especial de las clases medias), el urbanismo, la escasez de recursos existentes y

la oposición de las poblaciones locales a la expansión de las industrias extractivas, son algunos de los ejemplos que muestran la crisis del actual sistema económico. En este contexto, la economía circular resulta una alternativa posible a la situación descripta.

En el mundo y en la región, en términos de sostenibilidad para la gestión de los residuos sólidos urbanos, es bien visto el modelo que propone la Economía Circular. Al compás nuevamente de la evidencia creciente respecto a los límites en el consumo de recursos naturales, el paradigma circular refleja el reconocimiento de que los sistemas de producción y consumo vigentes demandan una profunda y rápida transformación.

El modelo de la Economía Circular propone el traspaso del sistema de producción vigente basado en un modelo lineal de extraer, fabricar, consumir, tirar; por otro que promueve la circularidad, donde los recursos (biodegradables) se regeneran dentro del ciclo biológico o se recuperan (reciclan) y restauran en un ciclo técnico. El objetivo: mantener los materiales el mayor tiempo posible dentro del circuito.

La Economía Circular se interrelaciona con la sostenibilidad y persigue los procesos donde el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantienen en la economía durante el mayor tiempo posible; como así también, se reduce al mínimo la generación de los residuos. Es un concepto fuertemente vinculado con la sostenibilidad. Se caracteriza por ser restaurativa y regenerativa: prioriza el uso por sobre el consumo, procura que los productos y los componentes, materia y energía, mantengan su utilidad y valor máximo en todo momento. Al mismo tiempo, promueve la reducción del consumo y el desperdicio de energía, agua y materias primas a través de la gestión eficiente de flujos renovables.

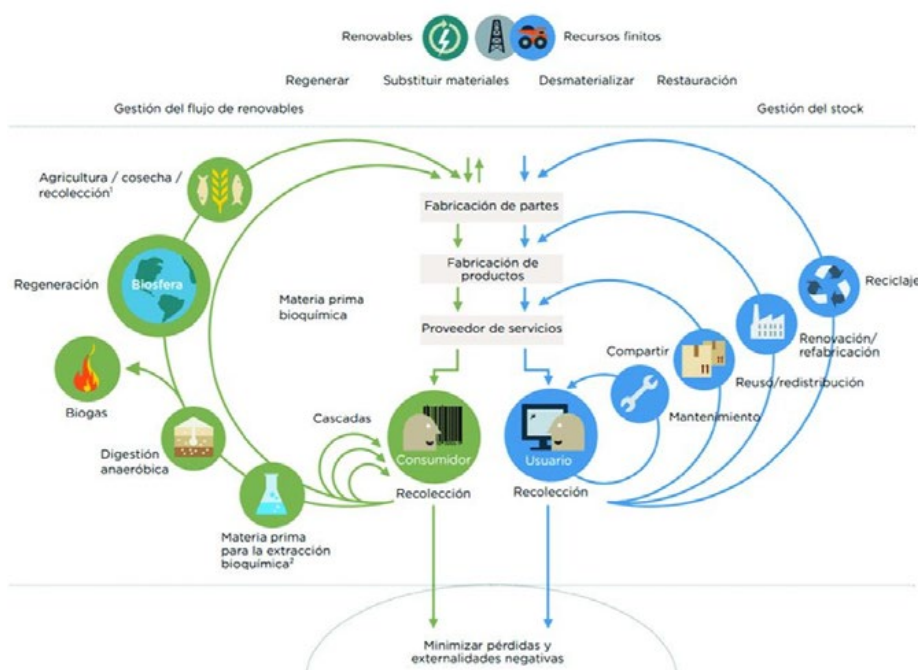
La economía circular sienta sus bases sobre tres principios:

1. Preservar y mejorar el capital natural controlando reservas finitas y equilibrando los flujos de recursos renovables;
2. Optimizar los rendimientos de los recursos distribuyendo productos, componentes y materias con su utilidad máxima en todo momento; y

3. Eliminar del diseño los factores externos negativos.

Se trata de implementar una nueva economía de forma “circular”, basada en el principio de cerrar el ciclo de vida de los productos, los servicios, los residuos, los materiales, el agua y la energía.

Figura 1
Esquema de una Economía Circular



Fuente: Ellen MacArthur Foundation.

Tal como se puede observar en el esquema descrito en la Figura 1, este modelo de producción y consumo se basa en dos bucles complementarios que se inspiran en los ciclos biológicos: uno para los materiales “biológicos” (que pueden ser descompuestos por los organismos vivos) y otro para los materiales “técnicos” (que no pueden ser descompuestos

por los organismos vivos). En ambos casos, el objetivo es limitar al máximo la fuga de recursos y emisiones. En la práctica, la economía circular implica reducir los residuos al mínimo. Cuando un producto llega al final de su vida útil, sus materiales se mantienen dentro de la economía, siempre que sea posible y pueden utilizarse de forma productiva una y

otra vez, creando así más valor. Lo que antes se consideraba un “residuo” puede convertirse en un recurso valioso. Por otra parte, este marco conceptual también se encuentra alineado con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) consensuados y validados internacionalmente. Y además ofrece beneficios económicos y sociales en términos de generación de empleo.

Bajo este esquema, los residuos pasan de ser una externalidad del proceso a su centro, convirtiéndose en las materias primas de un nuevo circuito de producción. Según la Fundación Ellen Mac Arthur una economía circular es un proceso restaurador que tiene como objetivo mantener la utilidad de los productos, componentes y materiales y conservar su valor. De esta forma, los residuos adquieren una relevancia social, aún no dimensionada en nuestra región. De desechos a descartar, enterrar o quemar pasan a ser materias primas para nuevos procesos productivos.

Pensamos en una economía circular donde se debe encontrar una respuesta frente al esquema de qué hacer con los residuos evitando extraer recursos de las escasas fuentes naturales. Aquí en este instante se plantea uno de los principales desafíos de la economía circular: es la inercia que presenta nuestra sociedad, donde los consumidores, las industrias y el gobierno tienden a retardar el proceso, permeando la dificultad que propone el cambio. Quizás pueda considerarse este argumento como uno de los grandes pretextos de la industria para demorar aún más la transición hacia el nuevo paradigma.

Nuestra región, probablemente tardará más tiempo en alcanzar este modelo de circularidad, y una de esas razones es la variable vinculada a la educación. Las costumbres ya ancestrales, el comportamiento de los grupos de consumidores y de productores para comprender qué significa la economía circular, tardará un tiempo. Aunque debemos saber también que la inercia ha estado presente en los

Estados Unidos y en la Comunidad Europea, por lo tanto, no estarán exentos los países en vías de desarrollo.

Debemos reconocer que una economía lineal como la que tenemos ahora no es sustentable, de manera que tener una alternativa como la economía circular significa entrar en un rediseño que implica una minimización de residuos y un uso más eficiente de los recursos: un cambio que requerirá de una alta y disciplinada participación de todos.

En nuestra región se observan más oportunidades que dificultades para este cambio. Existe una alta necesidad de más y mejores empleos, y se pueden crear nuevas profesiones que permitan ajustar los materiales y ver las formas en que éstos se puedan reutilizar, lo cual sería un impulso para la economía, el medio ambiente y la sociedad.

Asimismo, la economía circular debe sí o sí apuntalar la innovación promoviendo el uso de herramientas dirigidas a la innovación tecnológica. Muchas personas piensan que la economía circular apunta a la reutilización de materiales y quizás ese sea un buen inicio. Obviamente la reutilización de materiales de forma efectiva y segura son un gran punto dentro de esto. Pero la Economía Circular realmente apunta a la aplicación de que todo circula, lo que pensamos que es un residuo es un concepto erróneo porque todo puede encontrar un nuevo uso en el sistema. La economía circular trata de sistemas efectivos no solo eficientes y es regenerativa y distributiva por diseño. Usa lo que está disponible y le agrega valor desde abajo hacia arriba tomado las ideas del enfoque de los sistemas vivos.

Materialidad y alcance de la economía circular en la gestión de RSU en la región

Nuestra economía se encuentra estancada en un sistema en el que todo, desde la economía de la producción hasta la normativa, y el comportamiento y consumo de las perso-

nas favorece el modelo lineal de producción y de consumo. En particular, el consumo determina la generación creciente y por demás alarmante de residuos de origen doméstico o domiciliario, cuya cantidad y volumen diario, debe ser recolectada y tratada. Además, no sólo aumenta la generación, sino que también varía su composición. Mientras que hace años los residuos en su conjunto se mostraban pesados, compactos y fácilmente degradables, en la actualidad, presentan características de mayor liviandad, son más elásticos y de dificultosa degradación.

Los países que comprenden la real magnitud de los daños ambientales que provoca el sistema de consumo y descarte de productos sin ningún tipo de tratamiento, están actualmente avanzando hacia directrices orientadas en paradigmas más sostenibles como es el caso de la Economía Circular. La implementación de esta visión de la economía podría conllevar enormes beneficios económicos, sociales y ambientales; pero este cambio sólo se alcanza si se modifica la manera en que se diseña, se financia y se planifica el sistema. Y si bien algunos países de la región han desarrollado nuevos instrumentos normativos y realizado mejoras en los modelos de gestión, se observan todavía debilidades en la capacidad de los gobiernos para implementar políticas y favorecer inversiones en post de la sostenibilidad ambiental y económica del sistema.

En el marco de una transición como ésta, existen riesgos que deben atenderse y tener en cuenta. Por un lado, los sectores actuales tendrán que adaptar sus modelos empresariales y estas decisiones podrían generar efectos redistributivos en la economía, pero por otro, el reequilibrio de dichos efectos podrá resultar crucial para producir la materialización de la economía circular para consumidores, empresas y países. La transición hacia una Economía Circular es un proceso complejo que conlleva cambios fundamentales en los mecanismos de financiación, el comportamiento de los consu-

midores, la intervención gubernamental tales como la política fiscal, el marco normativo, la formalización de sectores informales, el control ambiental de los procesos y la innovación tecnológica, social y empresarial. Implica, además, un trabajo articulado público-privado, y dentro del Estado, de todos sus niveles. Asimismo, puede también estimular positivamente el surgimiento de sistemas urbanos prósperos (en la cual la prosperidad económica aumente con menores costos y reducción de la contaminación), habitables (con mejor calidad de aire y salud urbana) y resilientes (que reduzca la presión sobre materiales vírgenes y trabaje con capacidad de producción local). La transición resultará entonces de un proceso colaborativo, participativo, articulado y comprometido de todos los sectores, ya que la reunión y asociación de algunos podrá alcanzar mayor escala, e impacto beneficioso mutuo.

¿Por qué ahora? Ante las características globales y regionales vinculadas al aumento poblacional, la creciente urbanización en centros urbanos, los patrones insostenibles de producción y de consumo y la escasez de recursos naturales la respuesta de la comunidad internacional es unánime: ir en pos de una sostenibilidad para nuestras naciones implica desarrollar de manera favorable la conjunción de factores económicos, tecnológicos y sociales para acelerar la transición. La circularidad ha empezado a abrirse paso en la economía lineal y ha ido más allá de la prueba del concepto; el desafío al que nos enfrentamos ahora es consolidar la economía circular y dotarla de escala.

Recomendaciones para la acción

La Economía Circular presenta una oportunidad para un futuro inclusivo e inteligente en cuanto a recursos. Es una oportunidad para transitar de un cambio incremental a un cambio transformador que responda con la ambición necesaria para alcanzar los Objetivos de

Desarrollo Sostenible (ODS) y adaptarse a un mundo con recursos limitados.

Algunas acciones para el desarrollo futuro podrían ser:

- *Favorecer la aplicación efectiva del principio de jerarquía de los residuos*, promoviendo la prevención de su generación, fomentando la reutilización, fortaleciendo el reciclado y favoreciendo su trazabilidad, en el marco de la responsabilidad extendida y ampliada del productor.
- *Promover un modelo de consumo responsable*, basado en la transparencia de la información sobre las características de los bienes y servicios, su duración y eficiencia energética.
- *Disponer instrumentos para hacer eficaz la separación en origen y la recolección diferenciada de los residuos domiciliarios*. La correcta disposición de los residuos representa un factor clave para lograr las metas de reducción y recuperación que proponen todos los sistemas de gestión de residuos que tienden hacia el modelo “Zero Waste”. Las normativas que establecen el principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas para la recolección y el reciclado de materiales, son las más concretas y eficientes para promover una transición hacia economía circular.
- *Impulsar normativas que consagren el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP)*. Es conveniente incorporar en los marcos normativos de cada país regulaciones específicas para corrientes de residuos que pueden recuperarse y aprovecharse. Dicha normativa permite la internalización del costo de recuperación y reciclado de productos, como así también la posibilidad de promover diseños más ecológicos y sostenibles en los productos.
- *Pensar en “sistemas”*. En una economía circular, el pensamiento de sistemas se aplica de forma generalizada. Muchos elementos del mundo real, como empresas, personas o plantas, forman parte de sistemas complejos en los que las distintas partes están fuertemente vinculadas entre sí, lo que tiene algunas consecuencias sorprendentes. Para lograr una transición efectiva a una economía circular, estos vínculos y consecuencias se tienen en cuenta en todo momento. Por lo tanto, se debe facilitar y promover de forma transparente el intercambio de información y la coordinación con las administraciones públicas, la comunidad científica y tecnológica y los agentes económicos y sociales, de manera que se creen sinergias que favorezcan la transición. Por ejemplo, fomentar políticas de “escala” alentando la conformación de consorcios regionales.
- *Considerar el ciclo de vida de los productos (ACV) e incorporar criterios de ecodiseño*, reduciendo la introducción de sustancias nocivas y minimizando el uso de materiales en la fabricación, facilitando la reparabilidad de los bienes producidos, prolongando su vida útil y posibilitando su valorización al final de ésta. El ciclo de vida de un producto es el conjunto de etapas desde la extracción y procesamiento de sus materias primas, la producción, comercialización, transporte, utilización, hasta la gestión final de sus residuos. El análisis del ciclo de vida es el método más completo para estudiar los impactos ambientales, ya que permite evaluar las cargas ambientales asociadas a un producto o proceso, identificando y cuantificando los recursos materiales y energéticos utilizados y las emisiones al medio ambiente, examinando los efectos producidos.
- *Promover la Innovación*. El objetivo de sustituir productos unidireccionales por productos “circulares por diseño” y generar redes de logística inversa y otros sistemas para respaldar la economía circular es un potente estímulo para las nuevas ideas. Entre las ventajas de una economía más innovadora se incluyen unas mayores tasas de desarrollo tecnológico, materiales, mano de obra y eficiencia

energética mejoradas, y más oportunidades de beneficios para las empresas.

- *Sensibilización de la ciudadanía.* Difundir la importancia de avanzar desde la economía lineal hacia una economía circular, fomentando la transparencia de los procesos, la concienciación y sensibilización de la ciudadanía.
- *Alentar normativas, marcos regulatorios e instrumentos económicos.* Más allá de los mercados, las adecuadas políticas públicas pueden crear las condiciones necesarias para que la transición hacia una economía circular se ponga en marcha. En vez de imponer cambios de paradigma voluntaristas e inaplicables, se promuevan herramientas para una toma de conciencia colectiva también en la población para propiciar este cambio. La implementación de instrumentos económicos es otra de las medidas fundamentales para agilizar y hacer efectiva la economía circular. Algunos ejemplos se refieren a reducir los impuestos indirectos sobre productos reciclados, a promover compras públicas de productos reciclados, establecer normas de etiquetado para favorecer componentes ecológicos, entre otros.
- *Fomentar el uso de indicadores comunes, transparentes y accesibles* que permitan conocer el grado de implantación de la economía circular.
- *Promover la participación de los trabajadores* en el proceso de reconversión productiva el cual debe ser dispuesto forma armónica siguiendo los principios de gradualidad, progresividad y razonabilidad.
- *Promover la inclusión social de los recicladores urbanos* que actúan como gestores ambientales recuperando materiales valiosos para la industria del reciclado. En muchos países de la región se observan experiencias exitosas de fomento del trabajo de los recuperadores urbanos de materiales reciclables a través de cooperativas de trabajo. En este contexto, se recomienda promover la formalización de

los trabajadores en las cooperativas a través de mecanismos institucionales, favorecer el equipamiento y las condiciones de infraestructura, así como la capacitación y profesionalización a fin de lograr un cumplimiento eficaz y competitivo de sus responsabilidades.

- *Establecer fondos y mecanismos de financiamiento*, tanto para asistencia técnica, como económica y financiera. Los recursos financieros también se deberían destinar a fortalecer mercados de productos reciclables. El paso a una economía más circular supone un menor uso de materiales vírgenes y un mayor uso de insumos reciclados, con un porcentaje mayor de costos laborales, lo que reduce la exposición de una empresa a unos precios de las materias primas cada vez más volátiles y genera una mayor resiliencia. La amenaza de interrupción de las cadenas de suministro se reduce, porque los operadores descentralizados ofrecen fuentes de materiales alternativas.

La importancia de crear producción y consumo responsables y la de adoptar un nuevo enfoque hacia los materiales y el valor en línea con los principios de la Economía Circular está identificada en los ODS bajo el Objetivo 11° de Ciudades y Comunidades sostenibles, y el 12° de Consumo y Producción responsables, estrechamente ligados. Aumentar la toma de conciencia sobre las oportunidades para la economía circular resultará clave para dar apoyo a esta transición.

Un enfoque de “transición justa” resultará importante para garantizar que la economía circular no perpetúe las desigualdades existentes que han sido causadas por el modelo económico lineal, o perjudique los medios de subsistencia como resultado de la adopción de nuevas tecnologías y la automatización del trabajo. Un enfoque basado en la innovación social para la economía circular en la región Latinoamericana podrá reducir la pobreza, promover el desarrollo humano y fomentar

patrones de consumo sostenibles en pro de una sociedad más resiliente e inclusiva.

Consideraciones finales

Hoy se nos presenta un nuevo paradigma bajo el modelo de la Economía Circular. Un nuevo concepto que cada vez está más presente en nuestras vidas. Sin embargo, el modelo por el que transitamos caracterizado por extraer, producir y tirar, ejercicio que con tanta naturalidad venimos practicando desde hace tantos años, ha marcado una nueva crisis. En este sentido, emerge la alternativa basada en los principios de eliminación de residuos, la reducción de la contaminación y el mantenimiento de los productos y materiales en uso, y por supuesto la regeneración de los sistemas naturales.

Llama la atención observar tantas expresiones en torno a los residuos cuando hablamos de economía circular, motivo por el cual hay que adelantarse para señalar que la economía circular no sólo se basa en el reciclaje. Esta tiene un alcance mucho mayor pues por sí sola no será suficiente para desarrollar un modelo productivo amigable con el medio ambiente. Tema tratado por instituciones y organizaciones que ofrecen su apoyo como la Comisión Europea (CE), o la Organización para las Naciones Unidas (ONU) en proyectos como European Green New Deal o a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Queremos saldar una deuda al haber sobreexplotado los recursos naturales que alcanzan una cantidad equivalente a 1,7 veces (2003 - 2021 Global Footprint Network) más rápido de lo que los ecosistemas de la Tierra podrían regenerarse, en un planeta donde un tercio de los 3.900 millones de toneladas de alimentos⁴ producidos cada año se pierde o desperdicia. Vivimos en un planeta donde consumimos alrededor de 80 mil millones de prendas de

vestir al año y registramos más de 70 millones de árboles⁵ para fabricar telas sintéticas de uso común. Nuestros patrones actuales de consumo y producción son insostenibles.

Junto con el calentamiento global, el crecimiento de la población y las crecientes desigualdades, este camino amenaza nuestro planeta, nuestras economías y nuestras sociedades tal y como las conocemos. De hecho, alinear las preocupaciones económicas, sociales y medioambientales a veces puede parecer un intento de cuadrar el círculo.

La Economía Circular presenta una oportunidad para un futuro inclusivo e inteligente en cuanto a recursos. Es una oportunidad para que la región transite de un cambio incremental a un cambio transformador que responda con la ambición necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y adaptarse a un mundo con recursos limitados.

El Foro Económico Mundial⁶ estima que el cambio hacia una economía circular podría agregar US\$1 billón a la economía global para 2025, evitar 100 millones de toneladas de desechos y generar 100.000 empleos en cinco años. El reciente lanzamiento del fondo de economía circular de Blackrock es una señal poderosa de los principales inversores que reconocen las soluciones circulares como oportunidades de inversión sólidas y escalables.

Paradójicamente, el modelo lineal ha llegado a un punto de inflexión. Los costos sociales de la contaminación y el agotamiento de

5 *Making Climate Change Fashionable - The Garment Industry Takes On Global Warming* James Conca, 2021.

6 *Towards the Circular Economy: Accelerating the scale-up across global supply chains*. January 2014. Prepared in collaboration with the Ellen MacArthur Foundation and Mc. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_ENV_TowardsCircularEconomy_Report_2014.pdf

4 FAO (2021).

recursos naturales ganan terreno frente a los beneficios económicos que el modelo lineal ha generado, tal como lo demuestra el traspaso de varios límites biofísicos para la estabilidad y resiliencia del planeta⁷. El modelo de *extracción-consumo-desecho* es insostenible. Pero, ¿existe una alternativa sustentable y económicamente viable?

Veamos un ejemplo como una simple aproximación. Los gobiernos municipales en los países en vías de desarrollo suelen destinar entre el 20% y el 50% de su presupuesto al manejo de residuos sólidos urbanos (Banco Mundial, 2019). Bajo esta situación si los municipios promovieran la circulación de materiales, tendrían la oportunidad para reducir la generación de desechos a través de procesos productivos circulares, lo que implicaría una reducción de la carga sobre los sistemas, para el manejo de residuos sólidos urbanos. Esta es una manera, que permitiría liberar recursos que los municipios podrían dedicar a otros servicios para el desarrollo de sus ciudades.

Un reporte reciente de McKinsey Center for Business and Environment estima que, en Europa, una transición hacia ciudades circulares en los próximos 30 años podría reducir los costos de movilidad de la población en un 50% o más, los costos de alimentos entre el 25% y el 40% y los costos de vivienda entre el 25% y el 35%. Además, la transición hacia la economía circular en el viejo continente permitiría una reducción de hasta 48% en las emisiones de CO₂ durante la próxima década.

Aunque la Unión Europea ya viene desarrollando directrices en este sentido, desde el año 2015, se impulsa en la región un ambicioso paquete de medidas para promover la

Economía Circular⁸ en la región destinado a apoyar a las empresas y los consumidores europeos en la transición a una economía donde se utilicen los recursos de modo más sostenible. Este consiste en un programa de transformación que contiene un gran potencial para generar crecimiento y nuevos puestos de trabajo, y cuyo objetivo es fomentar modelos sostenibles de consumo y producción, en consonancia con los compromisos contraídos por la Unión Europea en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁹. Pero, ¿es posible aplicar este paradigma a nuestra gestión de RSU en la región?

América Latina y el Caribe observa con interés la forma que los países en desarrollo con grandes esfuerzos económicos y legislativos implementan la denominada economía circular. Los países de América Latina y el Caribe desarrollan hojas de ruta, fijando metas con propuestas y líneas de acción con escenarios de implementación, acciones específicas identificando actores claves para su realización. Sin embargo, en este trabajo se adolece de una falta de consideración de aspectos críticos que permitan acelerar el proceso para alcanzar una plena economía circular.

La idea evidentemente, para el caso de residuos, es desacoplar el crecimiento económico del incremento de la generación de residuos. Reducir la generación de alimentos en toda la cadena alimentaria a nivel de hogar, en el consumo minorista y en las cadenas de suministro, contribuyendo de paso a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Alcanzar una verdadera economía circular en

7 Stockholm Resilience Centre is a collaboration between Stockholm University and the Beijer Institute of Ecological Economics at the Royal Swedish Academy of Sciences.

8 Cerrar el Círculo: un plan de acción de la Unión Europea para la Economía Circular. COM (2015).

9 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. Bruselas, 26.1.2017. COM (2017) 34 final.

América Latina y el Caribe parece algo lejano. Sin embargo, la actual crisis económica podría ser vista como una oportunidad para adoptar cambios en la promoción y gestión de nuevas políticas y modelos económicos. De hecho, la propia idea de una economía circular surge en el contexto de una crisis económica sin olvidar la época de bonanza que le presidió.

Habrà que reconocer que la economía es una fuerza generadora de cambios a veces esperados y a veces inesperados. La cultura, la política, los desastres naturales y los movimientos migratorios, entre otros, influyen en la economía; pues el sistema económico no es un fenómeno aislado o ajeno a cualquier cambio que se produzca en otro rincón del mundo. Pero en todo caso, en el afán de mantener el optimismo al observar a los países desarrollados, volvemos a convencernos que la economía circular es la mejor respuesta frente a una crisis de abastecimientos de recursos, al cambio climático, a los vertederos de residuos sólidos, la contaminación marina, al crecimiento desorbitado de la población mundial, entre otros impactos.

Los gobernantes en América Latina y el Caribe ofrecen un libre tránsito convencidos que la adopción de un modelo circular ayudará en gran medida a enfrentar retos que hoy comprometen y amenazan de forma directa el desarrollo económico. Los beneficios económicos de la economía circular tanto a nivel ambiental como laboral, por el momento son sólo predicciones de beneficios ante los exigentes ajustes que implican la transición de un modelo que podrían provocar cambios sociales, políticos y ambientales difíciles de proveer.

La historia nos ha demostrado que los cambios llevan su tiempo, por lo que la transición hacia una economía circular no se producirá de la noche a la mañana. Aún con posibilidades de poder implementarse, debemos saber que todos los modelos son siempre perfectibles y evitar considerar esta nueva propuesta como perfecta. En todo caso, podríamos considerar

las muestras de optimismo en la región con respecto a la economía circular, recomendando no olvidar la prudencia y anhelando su pronto desarrollo en el menor plazo posible.

Mientras tanto, y sin contar con los incentivos o recursos con los que disponen los países desarrollados para propiciar la economía circular; se van dando pasos en especial en el apartado de residuos sólidos urbanos apoyados en la tecnología. Una variable interesante que puede convertirse en factor clave para lograr una mejor transición. Los avances en la inteligencia artificial, plataformas digitales y soluciones basadas en la nube son un claro ejemplo donde han eliminado en gran medida la necesidad de contar con activos físicos, que ayuda a desmaterializar cadenas de valor.

De igual forma, la continua penetración digital de la producción y la logística permiten mejorar la trazabilidad de los flujos de recursos y productos que contribuyen a optimizar usos de producto a lo largo de su vida útil como acontece con las soluciones de mantenimiento predictivo. Esta mayor visibilidad permite un mejor control del potencial de generación de residuos y, por otro lado, el reemplazo en muchos casos en el uso de combustibles fósiles dado por los adelantos en el campo de los productos bioquímicos que permiten la producción de biomateriales. La recurrente pregunta es: ¿Qué hacer?

Hoy podemos observar un trabajo interesante aplicado a la gestión de residuos sólidos, en la que se busca mejorar las fracciones separando los residuos en origen, racionalizando el uso indiscriminado del plástico y, finalmente, trabajando para abordar no sólo el 50 por ciento de la materia orgánica, sino el resto que es envase y embalaje. Un adecuado plan estratégico para el desarrollo de un programa sistémico de educación que permitirá abordar las tres principales áreas o dimensiones estratégicas para educar y concientizar. La dimensión social, la dimensión ambiental y la dimensión económica. Sin embargo, en opinión de exper-

tos, se recomienda abordar el tema con apoyo de la psicología o las herramientas que ofrece la psicología con el fin de cambiar la conducta del consumidor. Respuestas al por qué no reciclamos, o al por qué consumimos en exceso o por qué tenemos el impulso para comprar y consumir. El conocimiento y la conducta del reciclaje se desencadena al conocer la transformación de los productos, la identidad del producto. En general, es un proceso de sensibilización que permite educar.

Finalmente, nos resta señalar que para alcanzar una verdadera Economía Circular que por el momento es algo lejano, los países que lo apalancan con un grado importante de avance lo han fundamentado en el análisis de ciclo de vida (ACV). De igual forma hay que destacar al ecodiseño como una disciplina que ensaya diferentes estrategias de mejora ambiental sobre los puntos débiles encontrados aquí. Ir hacia una economía circular permitirá disminuir la necesidad de materiales y energía, escoger alternativas menos tóxicas, alargar la vida útil de los sistemas o sus partes, producir con materiales y componentes aptos para ser reciclados, escoger opciones de múltiple uso entre otros.

Como conclusión puedo señalar que ha llegado el momento que el mundo sea conducido hacia un modelo de mayor circularidad ya que la pandemia no sólo ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades críticas que afectan a las cadenas de suministros globales, sino también las desigualdades sociales y ambientales de nuestras comunidades.

Es tiempo de actuar. Las demandas de la nueva agenda ambiental se superponen con las viejas demandas de saneamiento aún sin respuesta. Tenemos por delante el enorme desafío de dar respuesta a ambas demandas utilizando los nuevos conceptos e instrumentos que nos propone este tiempo.

Referencias bibliográficas

- Arroyo, J., Rivas, F. y Lardinos, I. (1997). *Solid Waste Management in Latin America: The role of micro and small enterprises and cooperatives*. Washington DC.
- Banco Mundial (2020). *Estimaciones actualizadas del impacto de la COVID-19 (coronavirus) en la pobreza mundial*. Washington DC.: Banco Mundial.
- BID (2010). Martínez Arce, Evelyn, Daza Diego, Tello Espinoza, Pilar (2012). *Informe de la evaluación regional del manejo de residuos sólidos urbanos en América Latina y el Caribe*. Washington DC.: BID.
- BID (2015). *Situación de la gestión de los residuos sólidos en América Latina y el Caribe*. Washington DC.: BID.
- BID (2018). *Población urbana (% del total) - América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.
- BID (2019). *Promover Ciudades Sostenibles, perspectivas regionales*. Washington DC.: European Bank, ADB, American Development Bank Group.
- BID (2020). ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. Washington DC: BID.
- Cardenal Martínez Sistach, L., Szantó, M. (2018). *Laudato Si y Grandes Ciudades. Propuesta de una ecología integral*. Santiago de Chile.
- CEPAL - Rondon Toro, E., Szantó Narea, M. y et al. (2016). *Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios*. CEPAL: Publicación Naciones Unidas LC/L4198.
- CEPAL y OIT (2018). *Sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. CEPAL - OIT: Publicación Naciones Unidas.
- CEPAL y ONU Hábitat (2016). *Ciudades Sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe*. CEPAL - ONU: Publicación Naciones Unidas.
- Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. (2017). *Comunica-*

- ción de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones.* Bruselas: Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones.
- Ellen MacArthur Foundation (2014). *Towards the Circular Economy Accelerating the scale-up across supply chain.* Geneva: World Economic Forum.
- Ellen MacArthur Foundation (2019). *Economía Circular en Ciudades.* Geneva: World Economic Forum.
- FAO (2010). *Información extraída de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.* Roma: Disponible en: www.fao.org
- Fundación Gaudí (2018). *Los residuos urbanos en las grandes ciudades, impactos ambientales y sociales.* Barcelona: Fundación Gaudí.
- Gonca, J. (2021). *Making Climate Change Fashionable - The Garment Industry Takes On Global Warming.* Washington DC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2018). *Perspectiva de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe.* Nairobi: PNUMA.
- Stockholm Resilience Centre (v/a). Disponible en: <https://www.stockholmresilience.org/>
- UNEP-ISWA (2015). *Global Waste Management Outlook.* Washington DC.

Ordenamiento Ambiental del Territorio.

***La evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumentos de Gestión*¹**

*Environmental Organization of the Territory.
Environmental Impact Assessment and Strategic
Environmental Assessment as Tools for Management*

Por Homero M. Bibiloni*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.

Fecha de Aceptación: 03 de septiembre de 2021.

RESUMEN

Se pretende volcar aquí la experiencia académica, profesional, política y de gestión en temas sensibles: ordenamiento del territorio, las

-
- 1 Trataremos de realizar una reflexión secuencial, ciertamente dogmática y breve de un escalonamiento de tiempos y conceptos que nos permita mirar críticamente sobre el tema motivo del artículo. Centralmente, nos proponemos aportar a una solución puntual con el diagnóstico que se formula, sin apelar a profusas citas académicas, sino sólo referenciales, intentando así apelar a cuestiones —en general sabidas—, pero olvidadas inexplicablemente, que nos llevan a esta encrucijada planetaria que ha iniciado un camino de difícil retorno.

evaluaciones de impacto ambiental y las ambientales estratégicas como un continuo. Sin duda, estos son temas expresados en la historia sin las denominaciones actuales o los formatos del presente. Pero, a la par, se trata de bosquejar y acercar los conceptos que usamos tanto sobre la naturaleza como en relación a las actividades del hombre, con las realidades y consecuencias de tales interacciones. Así, podremos llevarlas a una cuantificación que opere como retroalimentación sensible, consciente y operativa de qué debemos hacer, hoy, ahora, para evitar lo que surge como una crónica de finales anunciados negativos. Esto siempre que apliquemos el sentido común, algo de sabiduría y con espíritu de supervivencia de la especie. Sobrevida que no lograremos salvo que pensemos/sintamos/actuemos colectivamente

* Abogado. Especialista en Derecho Administrativo y Ambiental por la Universidad Nacional de La Plata y por la Universidad del País Vasco. Ex Juez del Tribunal Administrativo de la Organización de los Estados Americanos. Ha sido Conjuez de Cámara de Apelaciones Departamento Judicial de La Plata. Ex Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Correo electrónico: hbibiloni8hmb@hotmail.com

como seres solidarios en forma respetuosa y armónica con los hermanos de la naturaleza y amorosamente con la Madre Tierra y las múltiples expresiones de vida de sus ecosistemas, para un cambio ético y cultural de los actuales paradigmas. Hablar o escribir es relativamente sencillo, pero las complejidades en lo ambiental se evidencian a la hora de poner en práctica las prédicas, pasando del dicho al hecho y, para ello, retomar la cuestión con los instrumentos en análisis, pero y para, terminar con sus utilidades aisladas, ya que al ponerlas en contexto y en red de vinculaciones, poder incorporar una propuesta adicional para relacionar los micros (EIA) y macros (ODT y EAE) con el todo que va del planeta al barrio en tanto median cadenas causales permanentes. Pretendemos instituir con figuras y situaciones corrientes de nuestras vidas, el uso de un crédito ambiental limitante que impida actividades comprometedoras del equilibrio de la naturaleza y sus ecosistemas, colisionando con textos legales que aluden a no afectar a "las generaciones futuras", pero claro que al hacerlo en lo ambiental lo hacemos con ellas en forma directa, sin advertirlo por la falta de parámetros objetivos para ponderar el consumo de dicho crédito y esta adicionalidad que planteamos si dispara un debate o su instrumentalidad, hará de este artículo de investigación algo valioso.

Palabras clave: *Evaluaciones. Ordenamiento Ambiental del Territorio, Créditos Ambientales.*

ABSTRACT

The purpose of this paper is to apply the academic, professional, political and management experience to sensitive issues, namely the organization of the territory, environmental impact assessments and strategic environmental assessments as a continuum. Issues so far named with different designations and forms from the ones we use today. At the same time, this paper aims at outlining concepts that bring together the terms we use for nature

and human activities, including the facts and consequences of such interactions. Thus, we can quantify them to provide sensitive, conscious and functional feedback to take actions now and today, preventing an anticipated negative outcome, by applying common sense, a bit of wisdom, and our spirit of survival of the species. However, survival is only possible through collective and empathetic thinking, feeling, and acting; we must be respectful and harmonious with our brothers in nature, and love Mother Earth and the multiple expressions of life in her ecosystems. This way, we will achieve an ethical and cultural change from current paradigms. Discussing or writing about these issues, is relatively simple, but environmental complexities becoming known when we practice what we preach, by doing what we say? We need to think how that transition goes, since the "how" is essential in environmental matters. To do this, it is necessary to take up again the issue of tools under analysis, and to end their isolated use. By putting them in context, and in a network, we propose an additional strategy to link the microscale (Environmental Impact Assessment, EIA) and the macroscale (environmental organization of the territory and Strategic Environmental Assessment, SEA) with the whole, which goes from the planet to the neighborhood as they relate to permanent causal chains. Our goal is to establish, with concepts and ordinary situations of our lives, the use of a limiting environmental credit that prevents activities that compromise the balance between nature and its ecosystems; contrary to legal texts that suggest not affecting "future generations". However, when it comes to the environment, we are openly working with them without noticing it due the lack of objective parameters to weigh the use of such credit. We hope the additional strategy we propose will make the article valuable by triggering a debate and a discussion about its instrumentality.

Keywords: *Assessments, Environmental Organizations of the Territory, Environmental Credits.*

Introducción: Lo que nos enseña la Historia

Hombre, Naturaleza y Agua

“Lo ambiental es un problema ético y político”²

Dr. José A. Catoggio

Desde el inicio de los tiempos en la evolución de la humanidad que no fue paralela a la de la naturaleza, en tanto la de ella es constante y virtuosa y la de la especie humana va camino a ser ruinoso, podemos rescatar dos ejes del vínculo socio ambiental: afincarse cerca del agua como primer dato de supervivencia, o traer el agua hacia los asentamientos (acueductos de los pueblos originarios o de los romanos más lejos en el tiempo) y, como segundo dato, una vez instalados con criterios sedentarios, ordenar su vida social dentro de un perímetro territorial organizando el uso del espacio tanto humano como productivo, sin contar con algunas adicionalidades de la geografía que fueran favorables. Podríamos decir que el hecho de la existencia de agua, el tipo de tierras elegidas, distancias con otros pueblos, los entornos de bosques, montañas, entre otros, adelantaban lo que hoy conocemos como Evaluación Ambiental Estratégica. Mediaba una ponderación del contexto y la ubicación poblacional se hacía en un punto de mejor equilibrio. Estas

nociones fueron cobrando mayor sofisticación en la medida en que los pueblos se conectaban con otros pensando en tal interacción, cuáles eran los intereses propios a defender, llegando a las urbes fortificadas donde la vida estaba garantizada en su seno, pero estaba claro que dentro de dichos diseños —amurallados o no— había un esquema pensado de ocupación para la vida socio-urbana de ciertos sectores dentro del ámbito de la dominación política territorial, un área interna primero y luego externa aledaña dedicada a la producción. Estos modelos se siguen sustentando en el tiempo como pautas de ordenamiento del territorio. E igualmente podríamos decir que las viviendas aún las más remotas tenían la lógica de mitigar el impacto previsible del entorno, en tanto en aquellas épocas quien afectaba por la rigurosidad la vida del hombre era la naturaleza: con vientos, lluvias, frío, calor, nieve, etcétera. No obstante, la evolución del ser humano “conquistando” la tierra determinó que la relación se invirtiera y la mitigación, anulación o disminución de los impactos debiera ser del hombre con la circularidad natural que lo rodeaba. Consecuentemente los tres conceptos que son el eje de nuestro desarrollo nos acompañaron de formas diferentes desde nuestros inicios, organizados en forma parecida desde la mayor sociabilidad del hombre en el planeta, con los usos y resultados que tratamos de volver a encontrarles en el presente.

Este artículo de investigación tiene la intención de reflexionar sobre el actual modelo de vida en el que estamos inmersos, con la variable creciente en el aumento del uso y consumo de nuestros recursos y sus principales amenazas. Toda política pública ambiental hoy debiera trabajar y orientarse hacia la aplicación de normas y que tiendan a proteger, en buena medida, el correcto manejo de los efectos negativos que las acciones derivadas del ámbito público y privado produzcan en nuestro entorno. Actualmente, la prevención de daños ambientales inventariada debiera ser

2 En la inauguración de un curso ambiental allá por 1992 escuché esto del Dr. José A. Catoggio, quien por entonces fuera Director del Centro de Investigación Ambiental de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de La Plata y quedó para siempre en mi memoria, por la fuerza del concepto y por la autoridad de quien lo decía.

un aspecto central de la política ambiental, tanto a nivel internacional como nacional.

El proceso de Evaluación de Impacto de Ambiental (EIA), entendido como proceso y no solamente como herramienta de evaluación, representa una buena alternativa para facilitar la integración sistemática de los problemas ambientales y sociales en la planificación e implementación de proyectos. Mejora su calidad y sostenibilidad, apoya y fortalece requerimientos sociales, y ayuda a identificar y gestionar los potenciales impactos adversos que un proyecto puede causar o a los que puede contribuir, así como a maximizar los beneficios para las comunidades locales y otros grupos. Aunque el campo de la Evaluación del Impacto Ambiental está evolucionando, existe un consenso entre los profesionales e instituciones sobre algunos aspectos clave y características básicas que un proceso debe tener para integrarse a lo largo de todas las etapas del ciclo de vida de un proyecto: desde el concepto inicial y la identificación y durante las fases de preparación, aprobación, implementación y finalización; hasta los componentes de participación que muchas veces han sido tratados de manera deficiente. Si bien la atención limitada y desigual que se presta a los aspectos sociales plantea problemas, también hay que señalar que hoy casi todos los países de nuestra región de América Latina comprenden y aceptan cada vez más que estas cuestiones deben tratarse de manera más amplia. Eso supone por tanto una oportunidad para fortalecer los marcos nacionales y los enfoques más amplios necesarios para desarrollar una política ambiental más integradora. Si esto se diera, el cúmulo de esfuerzos de trabajo serían absolutamente sinérgicos. Es nuestra esperanza y apuesta.

1. Planificaciones preventivas con realidades caóticas posteriores

Pensar las ciudades como lo hicieron los antiguos, con sentido previsor, se vio conflictuada

posteriormente porque la realidad sociopolítica y económica siempre va más rápido en general que las planificaciones y las ejecuciones que estas proponen para ordenarlas. Las institucionalidades son siempre lentas, de allí que, a los primeros bosquejos de orden territorial establecido, el aumento poblacional propio, por inmigración o invasión —depende de las circunstancias— tornaron ilusorias dichas medidas de prevención. Usualmente, se atienden los problemas *ex post* con las dificultades que supone para lo ambiental. Mucho más acá en el tiempo en el siglo XIX, vemos el caso de la ciudad de La Plata, diseñada por Dardo Rocha y sólo entonces, fue ocupada. Pero si la contrastamos con su realidad actual nos permite verificar esta curva de los procesos entre territorio, planificación y realidades concretas absolutamente disvaliosa. Este mojón histórico social, nos permite sacar una primera conclusión: cuando la realidad excede los límites de la previsión y esta no puede ser controlada se producen situaciones negativas que conspiran contra el formato de vida que el diseño existente importaba.

A continuación, veremos la comparación de la ciudad diseñada primigeniamente y lo pequeño que queda dicho cuadrado fundacional en la actualidad, lo mismo que el diseño geométrico el cual perdió en la expansión de la ciudad.

2. Resultados ambientales en el Siglo XXI

Cuando miramos cualquier informe, estadística, investigación, opiniones de expertos o documentos de organismos ambientales internacionales, la foto de cada año es peor que la foto del año anterior —en elevadísimo promedio, por no decir casi todos—³, con lo cual

3 Perdida de bosques y especies, contaminación de los océanos, temperaturas crecientes planetarias, desertificaciones, destrucciones

nos lamentamos por dichas fotos y proponemos cursos de acciones futuras de improbable efectividad y también de realización (dado la falta de que sea acompañada del instrumental necesario de políticas públicas lo cual incluye presupuestos sostenidos y crecientes) en tanto se someten a un ritmo (la lentitud mencionada de las institucionalidades) mucho menos rápido que la velocidad predatoria e impactante del hombre sobre la naturaleza, sus bienes y el funcionamiento de los equilibrios ecosistémicos.

Los informes, por ejemplo, de Naciones Unidas⁴ o lo que indica el World Watch Institute⁵, World Ometers⁶, el IPCC⁷, sencillamente no pueden sino generar alta preocupación. Por caso, recientemente el IPPC señala datos alarmantes: "... El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de la ONU advirtió sobre el "impacto irreversible" y el peligro para la humanidad que representa el límite del calentamiento global de +1,5°C fijado por el Acuerdo de París....

ecosistémicas, aumento de residuos y contaminantes (en agua, aire, suelo, alcanzando ya las más altas capas de la atmósfera con la "basura espacial", pobreza infinita, desplazados ambientales, desaparición de ríos y glaciares, lluvias torrenciales y sequías crecientes).

4 Disponible en: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/llamada-urgente-para-resolver-la-triple-emergencia>

5 Disponible en: <https://www.linkedin.com/company/worldwatch-institute/>

6 Disponible en: <https://www.worldometers.info/>

7 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/06/SRCCL_SPM_es.pdf

pronostica escasez de agua, hambre, enfermedades, extinción de especies, éxodos y ciudades sumergidas por la crecida de los océanos."⁸ Es decir que estamos en una cuenta regresiva gravísima que ha entrado en una aceleración absolutamente inusual. Pero además siempre miramos fotos diagnósticas con los datos que se dan, pero la realidad es una película, es decir, la sucesión permanente y dinámica de esas fotos y curiosamente el dato de la "película" no entra en los análisis con la fuerza que la misma tiene. Lo que antes pasaba en milenios o siglos, ahora se da en la temporalidad de una misma generación, es decir que la película se torna absolutamente evidente.

3. Los originarios se basan en el pasado en tanto el futuro es incierto

Las poblaciones originarias "leían" la naturaleza. Es decir, lograban advertir –por las señales que esta les daba en diversas formas y estilos– los cursos inmediatos que ella habría de tener y tomar sobre la base de comparar sus propias experiencias, es decir, los saberes informalmente aprendidos por la tradición oral en tanto había tiempo para practicarla (conocimiento que actualmente escasea). Por lo tanto, para ellos a diferencia de como se pensaba en occidente –antes de que los visitaran y conquistaran– el futuro está atrás, en tanto dato desconocido, el presente es ciertamente efímero ya que siempre estamos en un presente que empieza y cesa de manera constante y el pasado está delante en tanto abrevan en y de las enseñanzas transmitidas por generaciones que les permitieron sobrevivir hasta que otrxs hombres cambiaron el curso de sus historias de armonía con la naturaleza. De allí la importancia de rescatar estos conceptos/valores/cultura para recuperar nuestro vínculo con la

8 Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/350124-dramatico-pronostico-de-la-onu-por-el-cambio-climatico>

Madre Tierra, en tanto de allí venimos y a ella volvemos. Pensemos brevemente, por ejemplo, hasta donde llegaremos y cuáles serán las consecuencias de las mutaciones genéticas artificiales que realiza la humanidad⁹, las consecuencias letales de un proceso de crecimiento (si bien cada vez más concentrado en términos de riqueza) que no parece tener límite, salvo en las advertencias de todo tipo que se publiquen con pocos efectos prácticos. Claramente el futuro es incierto y como ya hemos dicho preocupante en tanto si se advierten por los mismos datos que brindan las experiencias pasadas, las consecuencias negativas son absolutamente predecibles.

La paradoja cultural resulta que mientras los originarios se basan en antecedentes virtuosos, el hombre moderno persiste en el error, por convicción o por la manipulación de gigantes intereses que nos dice que el mundo debe seguir tal como está ahora. La famosa frase “*business as usual*” (negocios como de costumbre) para continuar en este camino al precipicio en los que estamos empeñados. De allí la importancia de internalizar el Vivir Bien o *Suma Qamaña* que importa la memoria ancestral como indica David Choquehuanca, lúcido ex canciller de la República Plurinacional de Bolivia, de quien tuve el gusto de escuchar en

algún discurso dado durante mis visitas a dicho país, en tanto ponen el foco diciendo que los “pueblos de las culturas milenarias, de la cultura de la vida mantenemos nuestros orígenes desde el amanecer de los tiempos remotos. Los hijos hemos heredado una cultura milenaria que comprende que todo está interrelacionado, que nada está dividido y que nada está fuera. Por eso nos dicen que todos vayamos juntos, que nadie se quede atrás, que todos tengan todo y a nadie le falte nada, lo cual cómo podemos inferir, es algo muy distinto a la denominada calidad de vida occidental y consumista¹⁰. En consecuencia, sería muy bueno volver a intentar una lectura o relectura de la Naturaleza, o lo que va quedando de ella en nuestro siglo XXI. En este marco, podríamos preguntarle al lector/a cuanto hace que no ve un amanecer o una puesta de sol, que no abraza un árbol, que no se moja bajo la lluvia, que no se queda mirando las estrellas, que no acompaña la luna en su aparición y ascenso diario, cosas sencillas y realmente reconfortantes; preguntas que ciertamente me incluyen y me catalogan como alguien moroso, si bien la actual pandemia por COVID-19 pueda permitir alguna justificante.

4. ¿Debemos negar la Modernidad?

Ciertamente no podemos negar los avances que hemos tenido como sociedad aunque no todos por igual, pero a la par de los mismos, tenemos que poner en la balanza sus costos. De lo contrario, hacemos como quienes pa-

9 Conocemos a la oveja Dolly, pero no tenemos datos de qué problemas hubo en dicho proceso de clonación, ni tenemos posibilidad de saber cuáles serán las consecuencias de estas aventuras humanas en el campo de lo natural. Sí podemos decir que cada alteración al equilibrio de la naturaleza trae enormes consecuencias negativas: basta pensar en las afectaciones a los equilibrios que hacen las especies que son trasladadas de sus hábitats a otros, lo cual no sólo las hace exóticas, sino tremendamente disvaliosas (*i.e.*, el castor en Tierra del Fuego que carece de predadores como osos, lobos, lince, glotonas, entre otros).

10 Recordar cuando Eduardo Galeano nos señalaba en su obra: Úselo y tírelo. Mucho antes de que la ecología se convirtiera en moda y la problemática ambiental adquiriera respeto en el debate cultural, Eduardo Galeano alertaba sobre “la voracidad y el cinismo de un sistema que devora a hombres y tierras para luego descartarlos, exhaustos”. Resumen publicado en IUCN de dicho texto.

decen ludopatías, sólo recuerdan el día que ganaron para insistir, pero olvidan –porque la estadística así lo dice, lo cual sería el pasado– la cantidad y los montos que perdieron que son muchos más de aquellos en que se pudieron retirar felices, pero la modernidad tiene “el encanto de la serpiente” como los juegos de azar por dinero mencionados: se presume que hay una posibilidad de ganar que puede llamar a nuestra puerta y, por lo tanto, debe insistirse porque en esa nueva instancia podría ser nuestra oportunidad. Claro que la realidad es contundente, por no decir a la casi mayoría, queda en el camino. Simplemente lo demuestran las estadísticas. Siempre gana la banca, los que se funden son los individuos no los casinos. Este paralelismo aplica para el progreso y lo ambiental. Tenemos autos que es una comodidad, pero ¿cuál es el costo de esos miles de millones de vehículos en movimiento para el planeta en términos de CO₂? Ahora consumen menos pero igualmente se estima que son casi 1.500 millones de vehículos dispersos por doquier.

En mi propia generación, de adolescente, tener un aire acondicionado era algo suntuoso, para eso había ventanas o ventiladores. Ahora es casi imprescindible tenerlos en los hogares –de darse las condiciones socioeconómicas– y si es posible más de uno. Con los televisores pasa algo similar. Antes era uno para toda la familia. Ahora hay varias pantallas por casa en tanto las y los jóvenes solicitan uno para sí. Nunca hacemos una doble columna con un debe - haber simplificada para lo ambiental. Será, supongo, porque no conviene a ciertos intereses globales. Es impensable que la dinámica de negocios del mercado pondere como una externalidad positiva a sus actividades la propia detención de la misma. La voracidad no se detiene ante lo evidente se actúa con sentido extractivo pese al agotamiento predecible, hasta que el mismo se consume. Allí el discurso será diferente al de la realidad que se reconozca como evidente: en lugar de afirmar

que hemos agotado, el bosque, ya no queda agua, dirán a través de un vocero/a –nunca su máxima autoridad– que “hay una crisis de rentabilidad puntual” y “buscarán mejores oportunidades” en el mundo global, en tanto la corporación –no importa cuál sea– “enfrenta nuevos desafíos” conforme sus “valores” que están escritos en sus páginas web, las que nadie mira demasiado y mucho menos los controladores, el público o los consumidores.

Sin más, se procede a cerrar y/o a abandonar todo y se pasa a otros escenarios donde todavía existan bienes disponibles. O como hizo Shell narrado por Eduardo Galeano¹¹ en Curaçao “frente a las costas de Venezuela, la empresa Shell erigió en 1918 una gran refinería, que desde entonces viene echando humos venenosos sobre la pequeña isla. En 1983, las autoridades locales mandaron parar. Sin incluir los perjuicios a la salud de los habitantes que son de valor inestimable, los expertos estimaron en 400 millones de dólares la indemnización mínima que la empresa debía pagar para que la refinería continuara operando. La Shell no pagó nada y en cambio compró impunidad a un precio de fábula infantil: vendió su refinería al gobierno de Curaçao, por un dólar.” Desde ya, lo que siempre quedará es tierra arrasada y personas abandonadas a su suerte, con una naturaleza destruida o que sencillamente ha desaparecido, tal el ejemplo precitado de una contaminadora serial.

5. El paradigma del siempre lo hicimos así se convierte en un problema

Nuestras realidades organizacionales¹² de todo tipo se nutren de este paradigma de repetir conductas sin ninguna mirada crítica y

11 Disponible en: <https://www.voltairenet.org/article124705.html>

12 Y en este caso es inverso a los saberes originarios que son virtuosos.

con independencia de los resultados. Es decir que aislamos nuestras conductas internas del afuera que nos rodea, las que se suceden sin repensar el fundamento del por qué la estamos haciendo y lo que es peor es que usualmente los resultados no son buenos, pero las estructuras burocráticas son reacias a la autocritica y todo cambio genera temores y retracción a su concreción. A ello se le suma que es más fácil repetir lo conocido que aprender un nuevo patrón innovador, saliendo de las clásicas zonas de *confort* que tales rutinas generan. De allí que esta cultura fuertemente arraigada en lo que nos atañe nos está generando enormes problemas, sin miras de articularse con los profundos cambios necesarios que requiere la actualidad.

Volvemos al tema del automotor con un ejemplo cotidiano que tiene que ver con la dinámica en el uso del territorio y con el tránsito: la calidad de vida y el *confort* lo exige. Nos transportamos en auto en general a nuestros trabajos y a todo destino posible (al menos un segmento social numeroso). Ello provoca enormes congestiones diarias en los accesos a las urbes con esperas, accidentes, avance “a paso de hombre” que triplica los tiempos de llegar en condiciones de fluidez del tráfico, con estrés y cansancio al inicio mismo de la jornada. Pero lo seguimos haciendo en tanto no hay opciones mejores como sitios de transferencia de autos a transportes públicos eficientes (micros, subtes, o teleféricos) en cantidad y calidad de los servicios a prestar. Se supone que la lógica de las ciudades deberían ser las personas en un ambiente urbano sustentable, pero descubrimos que siempre hay que estar construyendo nuevos y más estacionamientos, con lo cual el “rey” de las ciudades es el automóvil, en lugar de ubicar los mismos en la periferia para que las ciudades sean amigables con la gente.

Otro tema que ahora se transformó en un nuevo paradigma de consumo son las aguas purificadas, mineralizadas, saborizadas, que incorporan “nutrientes imprescindibles para

la vida moderna.” Antes de Rotten, quien en uno de sus documentales lo plantea, sostenía en clases y charlas, que uno de los servicios ambientales que nos da la naturaleza es el agua y que en muchas partes del planeta no todo por lo que hemos comentado, sale purificada de la canilla. Pero he aquí que es un brillante negocio envasar lo que la naturaleza da, sin pagar nada, o casi nada en función del valor agregado que supone. Y aquí la publicidad, apuntando a un consumo que ha incorporado una práctica social absolutamente creciente. Vea a su alrededor en el almacén, autoservicio o hipermercado cuantas góndolas o variedades de productos semejantes hay vinculados al agua. Cada vez más. Esto supone varias consecuencias negativas:

- El flete.
- Los envases que no se recuperan (;terminarán también en el mar o en el río?).
- El agotamiento del recurso al extraer por sobre el ciclo natural de recarga del acuífero.

Más aún, en las administraciones o empresas, en lugar de tener limpio los tanques de agua colectivos, prefieren comprar bidones de 20 litros para tener “agua pura”. Un verdadero dislate, amén de tremendamente costoso en forma diferencial a un buen programa de mantenimiento sanitario. Nada de estas cosas escapan a la tríade conceptual elegida: OAT, EAE, EIA. No sólo como rutinas cuando se aplican, pero sin darles una nueva vuelta de “tuerca” o redefinición, tal la propuesta que estamos bosquejando. Es decir, las aplicamos siempre igual, con menor o mayor éxito en los controles (léase: cumplimiento de planificaciones, de los PGA –Plan de Gestiones Ambientales–) o adecuaciones del marco que plantean (EAE) con las actividades que se incorporan en sus ámbitos determinativos.

6. El actual colapso planetario

Como bien decíamos al inicio ningún dato que tomemos podría ser alentador o aquellos

que si pueden serlo no lo son en volumen, calidad o tiempo como necesarios y suficientes para poder decir: quebramos la tendencia, estabilizamos positivamente la curva, iniciamos un proceso de mejora, o, los índices son superlativamente alentadores para profundizar el camino recorrido. Todo lo contrario, lamentablemente. Por caso, tomemos arbitrariamente algunos datos que van en el último sentido del párrafo anterior:

Dato social¹³: “Cada año, más de 20 millones de personas deben abandonar su hogar

y trasladarse a otros puntos de su propio país debido a los peligros que causan la creciente intensidad y frecuencia de eventos climáticos extremos (como lluvias inusualmente fuertes, sequías prolongadas, desertificación, degradación ambiental, ciclones o aumento del nivel del mar).” A continuación, veamos la Tabla 1 de Worl Ometer¹⁴ que demuestra lo grave de los datos, dado que cambian en “más”, permanentemente, como un reloj indetenible y aquí más es sencillamente menos ambiente.

Tabla 1.

Estimaciones estadísticas en tiempo real de impacto ambientales en el mundo

Medida	Tipos de Impactos ambientales
2,454,566	Forest Loss this year (hectares)
3,304,510	Land lost to soil erosion this year (ha)
17,125,142,092	CO2 emissions this year (tons)
5,663,811	Desertification this year (hectares)
4,621,848	Toxic chemicals released in the environment this year (tons)

Fuente: Worl Ometer.

7. La lección de la pandemia por el COVID-19

La pandemia por el COVID-19 con la enorme desgracia de pérdida de vidas humanas¹⁵, efectos negativos posteriores en la salud de aquellos que pudieron sortear el COVID-19 y otros daños colaterales, nos deja para lo

ambiental imágenes concretas alentadoras y perceptibles globales. La Naturaleza fruto de la paralización, obligada por restricciones sociales y consecuentemente productivas, cesó en la agresión al ambiente y permitió que esta se recuperara parcialmente en poco tiempo, si bien no puede curar heridas definitivamente, porque estas llegan y llevan una duración constante que parte desde la Revolución Industrial, para poner un punto de inflexión temporal, agrediéndola.

“..La Organización Meteorológica Mundial (OMM) advirtió que la reducción de las emisiones como resultado de la crisis económica provocada por el Coronavirus, no son sustituto de acciones contra el cambio climático... (pero efectivamente existieron glosa del suscripto). El mundo necesita demostrar la misma

13 Disponible en: <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html>

14 El sitio web de referencia proporciona estimaciones y estadísticas en tiempo real para diversos temas basados en algoritmos.

15 Cerca de 10 millones de personas entre reportadas y no reportadas. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/05/1492332>

unidad y compromiso con la acción climática y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que contener la pandemia de Coronavirus. El fracaso en la mitigación del cambio climático podría conducir a mayores pérdidas tanto de vidas como económicas durante las próximas décadas.”¹⁶

Son públicas y conocidas las fotos de la visualización del Himalaya, clarificación de aguas en diversas cuencas, especies no vistas que pudieron volver a ser admiradas en tanto el retiro del hombre les permitió salir de su cada vez más pequeño hábitat natural, respirar la pureza del aire, contar con una menor contaminación del mismo en mediciones realizadas, entre otros factores. Estos son datos recientes, percibidos claramente por todos los habitantes del planeta, sin necesidad que les sean citados por documento alguno. Lo cual también es una evidencia concreta en el aquí y ahora de mejora posible. Es decir que todo lo invisible y oculto se hizo visible¹⁷. Sólo que hay que trabajar con otras causalidades y cuestionando la realidad actual con sus condicionamientos políticos y estructurales de intereses no ambientales.

8. A propósito de la resistencia del hormigón y otras experiencias para recuperar el sentido común

Interactuando con la ingeniería en materia de contratos de obra pública y privada, aprendí que cuando se hace hormigón en obras se hace un cálculo previo de resistencia de la estructura que ha de soportar el hormigón a ser provisto conforme las funciones esperadas y el peso o tensión que ha de tener que soste-

ner. Y ese cálculo marca un límite, con mínimas tolerancias en beneficio de la seguridad, ponderados en kilogramos con relación a una superficie predeterminada. Por lo tanto, este concepto que aplicamos sin hesitar a las obras que se realizan (edificios, caminos, puentes, galpones, casas, represas, entre otras) lo limitamos a ese sólo nivel de la actividad antrópica, vinculada a otra actividad antrópica. Si no lo hiciéramos las consecuencias son previsibles y riesgosas, amén que absolutamente onerosas en todo sentido (humano, económico, social y otros). Nada impide extrapolar estas ideas de límites por resistencia, riesgos, desplome, detención, rechazos o disfuncionalidades a lo natural. ¿Qué es lo que nos detiene? Sólo la ilusión de que la naturaleza es infinitamente comprensiva del ser humano y se hará cargo de nuestros desatinos.

En efecto, ¿cuánto puede soportar este o aquél ecosistema la intromisión del hombre para continuar su ciclo permanente de vida sustentable en el tiempo y cumpliendo los mismos servicios ambientales que nos prestaba en la actualidad y que lo viene haciendo desde el origen de los tiempos? Sin duda, el vínculo entre el Estado y el Ambiente nos provee de líneas de base, herramientas de gestión, seguimiento y monitoreo para abordar los diferentes efectos y problemas asociados a nuestras conductas. Desde la EIA decimos “alternativas de proyecto”¹⁸. Por lo tanto, no podemos dejar de vincular los efectos de la actual pandemia en el ambiente: “la naturaleza es solidaria: El hombre lo es, básicamente los más humildes. Ahora hay un aprendizaje de otros sectores sociales en la importancia de este valor ético e inclusivo. En la naturaleza el que se

16 Petteri Talas. Secretario de la Organización Meteorológica Mundial. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471562>

17 Bibiloni, H. (2020). Lo Invisible se hizo visible. *Revista Fonres*. Núm. 102.

18 Volver a las fuentes del sentido común la naturaleza misma. *Revista Mestiza UNAJ*. Disponible en: <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/volver-a-las-fuentes-del-sentido-comun-la-naturaleza-misma/>

aparta siempre tiene y trae problemas, como el crío que se va de la manada y es capturado por predadores... “-sus iguales lo defienden-“... A los que eluden la cuarentena los descubre el Coronavirus. Para cerrar este análisis resulta necesario marcar la relevancia de un Estado presente, contenedor, dinámico, igualador, plural, en el territorio y no en aplicaciones, planificando para alejar la incertidumbre, que pone con su personal lo mejor para el conjunto de la población. Al Coronavirus lo peor que le está pasando en Argentina es el populismo.”

9. Conceptos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como herramientas multidisciplinarias y predictivas

9.1. Evaluación Impacto Ambiental (EIA)

El éxito en la aplicación de las políticas sobre uso racional de los recursos naturales y de la protección ambiental depende, en buena medida, del correcto manejo de los efectos negativos que las acciones derivadas del ámbito público y privado produzcan. Actualmente, la prevención de daños ambientales debiera ser un aspecto central de la política ambiental, tanto a nivel internacional como nacional. El proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), es una de las herramientas –junto con otros dispositivos tales como el principio precautorio, los diversos mecanismos de participación ciudadana, el derecho de información, los planes de ordenamiento territorial, entre otros– que ha sido incorporada dentro de la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional para prevenir las consecuencias negativas que pueden ocasionar diversas actividades sobre el ambiente.

El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) puede ser definido como proceso jurídico, administrativo y técnico que

tiende a identificar, predecir e interpretar los impactos ambientales que surgirían de la ejecución de una determinada obra o proyecto. Esta identificación es realizada con el fin de prevenir, corregir, mitigar posibles impactos negativos. Se aplica a actividades y proyectos de desarrollo que sean emprendidos por el sector público o privado e incluye el análisis de alternativas y medidas de mitigación que buscan la minimización o eliminación de las consecuencias adversas y la optimización o potenciación de las positivas.

Los objetivos principales del proceso de EIA son:

- Cumplir la normativa vigente.
- Prevenir conflictos con la comunidad.
- Decidir entre distintas alternativas tecnológicas.
- Decidir entre distintas ubicaciones.
- Prevenir daños.
- Evaluar costos futuros por daños ambientales.
- Evaluar si se tienen la infraestructura necesaria.
- Cumplir con los requisitos para obtener financiamiento.
- Etc.

Ante el interés y reclamo de la sociedad, de los sectores gubernamentales y no gubernamentales por atender y solucionar los problemas ambientales, resulta necesario proveer información oportuna y pertinente que permita realizar evaluaciones objetivas. La necesidad de incluir la variable social en los estudios y la incorporación de instancias de participación ciudadana en todo el proceso son ejes centrales que garantizan la sostenibilidad de los proyectos. La participación pública no es simplemente algo que hay que hacer, sino que resulta en una mejor gobernabilidad. La experiencia demuestra que los emprendimientos que son impuestos a las poblaciones locales y sus organizaciones, usualmente no son percibidos como propios. Esta situación puede redundar en la falta de apoyo por parte de la

comunidad, o más aún, en una fuente de conflictos, en particular, cuando los afectados no son convocados. Queda manifiesta entonces la necesidad de involucrar a la sociedad civil, a través de diferentes instancias representativas durante las distintas etapas que componen el ciclo de un proyecto o programa de desarrollo.

En este sentido, la EIA constituye una herramienta, cada vez más aceptada, que favorece esta mecánica de participación en la evaluación y el diseño de actividades y proyectos a desarrollar, prestando especial consideración a los temas ambientales, sociales, salud pública y económicos, entre otros. Asimismo, debemos mencionar que representa un elemento referencial que requieren de su seguimiento para verificar si lo que se prevé es resuelto con la diligencia, oportunidad y herramientas que pretendidamente se han establecido en tales estimaciones. Todos sabemos que producido el daño ambiental su recomposición, vuelta al estado anterior, o mitigación o reducción hasta su nueva neutralidad se parece más a un espejismo que a una realidad tangible, aunque siempre lleve tiempo con diferentes niveles de éxito.

Dos casos que ejemplifican esta preocupación:

- En el conflicto argentino-uruguayo por el tema de la pastera UPM-Botnia en tanto existía la controversia sobre el impacto al Río Uruguay y a la población argentina vecina del otro lado del Río Gualaguaychú, se había planteado realizar las mediciones/controles en tiempo real y que fueran públicas para medir los compromisos que asumía el Uruguay y la propia pastera, de manera directa y transparente. Uruguay se opuso y ello se dirime luego en la propia estructura de la Binacional CARU y los datos deben salir por consenso: es decir no se logró tal meta. En términos generales cuando alguien no quiere que se informe, es algo que amerita preocuparse por las razones no explicitadas en las que se funda la no difusión. Es decir que el

PGA y los controles derivados del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya sufren un letargo en el organismo binacional, cuando no un recorte en miras de tener que lograr un consenso.

- El otro dato local es que el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en la causa "Mendoza" que lleva ya varios años (2006) con sentencia de condena a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Nación Argentina como personas públicas, sigue en ejecución con un nivel de implementación que dista de ser ideal. Ello demuestra las dificultades para revertir la deuda ambiental histórica de la cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo que data de más de 200 años de acumulación al haberse originado en la colonización del siglo XVIII¹⁹.

La toma de decisiones informadas, reconociendo y protegiendo los factores ambientales desde el inicio del proceso de decisión es parte constitutiva del proceso de implementación de la EIA, ya que la adopción de este instrumento puede conllevar a decisiones económicas difíciles y a compromisos políticos y sociales fuertes y sostenidos.

El Programa Agenda Local 21, surgido a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, destaca la necesidad de contar información y mejorar el acceso a la misma, para la toma de decisiones, a todos los niveles. En el mismo se expre-

19 Disponible en: https://www.acumar.gob.ar/1_ley_n_26168_creacion_de_la_acumar/
<https://www.acumar.gob.ar/indicadores/#:-:text=ACUMAR%20cuenta%20con%20un%20Sistema,el%20saneamiento%20de%20la%20Cuenca.https://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>

só (Principio 3)²⁰: “En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos” (Principio 10).

La importancia de la participación pública en la toma de decisiones ambientales ha sido formalmente reconocida en ámbitos internacionales desde hace varias décadas. Un ejemplo de ello se puede ver en la Conferencia de las Naciones Unidas de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Rio 1992”, que establece en el Principio 10 de su Declaración que: “la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en la relación con el medio ambiente”²¹. La participación pública, en este sentido, comprende el proceso mediante el cual se integra al ciudadano –en forma individual o colectiva– en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental. Es una herramienta clave para la gestión del ambiente, ya que incorpora a los ciudadanos en los procesos de toma de decisión.

La Ley General del Ambiente ya citada dispone en su artículo 19 que toda persona tiene el derecho a ser consultada y a opinar

en los procedimientos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente o aquellos que puedan incidir en él. A continuación, en el artículo 20, se hace referencia a la obligación que les corresponde a las autoridades como consecuencia del derecho a participar: deberán institucionalizar como instancia obligatoria los canales adecuados para la garantía de este derecho, antes de proceder a dar autorizaciones a proyectos u obras que pueden generar impactos ambientales.

Por otra parte, el proceso de EIA consagra el principio preventivo frente a un posible daño ambiental negativo. La necesidad de prevenir daños ambientales es un aspecto central de la política ambiental actual tanto, a nivel internacional como nacional. En el plano internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC- 23/17²² sobre “Medio Ambiente y Derechos Humanos”, reconoció “la relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos”. En el mismo se destaca, principalmente, que los Estados están obligados a prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio. Esto implica que deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción, realizar estudios de impacto ambiental, establecer planes de contingencia y mitigar los daños ocurridos; actuar conforme al principio de precaución frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, que afecten los derechos a la vida y a la integridad personal, aún en ausencia de certeza científica.

El enfoque preventivo consiste en identificar y evaluar los impactos ambientales antes que se produzcan, es decir, previo a la ejecución de cualquier acción humana. En este

20 Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>

21 Glucker, A., Driessen, P., Kolhoff, A., y Runhaar, H. (2012). *Public participation in environmental impact assessment: Why, who and how?*

22 Más información en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

sentido, según la Doctora Berros²³, el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental es uno "de los dispositivos jurídicos que dan cuenta de la emergencia de la racionalidad precautoria y que pueden inscribirse en el llamado "paradigma de la seguridad" en el que se enrolan casos inmersos en un contexto de incerteza o controversia científica y donde se destaca la posibilidad eventual de daños graves o irreversibles (Ewald, 1997). De este modo, sostiene la citada jurista, la EIA, como dispositivo de gestión de riesgos, ensambla aspectos científicos y políticos para la toma de decisión sobre riesgos. El enfoque preventivo, por su parte, lo podemos encontrar presente en la Constitución Nacional Argentina con su basamento en el artículo 41²⁴. Y también es principio guía de las leyes de presupuestos

mínimos ambientales, en su artículo 4: (...) " La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir...". Por último, es importante destacar que el proceso de EIA como cualquier sistema de toma de decisiones, exige de un esfuerzo de creatividad permanente en tanto y en cuanto siempre hay temas y escenarios donde se transita la compleja tarea de gobernar sobre riesgos.

9.2. Evaluación Impacto Ambiental Estratégica (EAE)

La EAE se encuadra bajo un modelo de perspectiva amplia, esto significa que tiene en cuenta la evaluación desde una mirada ecosistémica. Esto significa que incorpora la sustentabilidad desde una perspectiva integrada y de manera anticipada en la formulación de políticas y en los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Su propósito radica en ayudar a comprender el contexto de desarrollo, para identificar y abordar adecuadamente los problemas y encontrar opciones ambientales y de sustentabilidad viables para alcanzar los objetivos estratégicos planteados. Se basa en concepciones de sistemas, procesos políticos, multiplicación del conocimiento, redes de actores, diálogos, cooperación intersectorial y gobernabilidad. Asimismo, también garantiza la implementación de procesos transparentes y participativos que involucren a todos los actores relevantes a través del diálogo, fomentando decisiones integradas en relación a los impactos presentes y futuros que podrían generarse tal lo dicho.

23 Berros, V. (2010). Evaluación de impacto ambiental, una mirada como dispositivo jurídico de gestión de riesgos. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. N° 2, 68-83.

24 El artículo 41 de la Constitución Nacional reformada en 1994 establece: "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 (25675). 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 complementirlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos

actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos".

Cuadro Diferencias entre EIA y EAE

Evaluación Impacto Ambiental (EIA)	Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)
Metas y objetivos ya están determinados	Opera en el contexto de amplias visiones, objetivos y metas
Está dirigida a un proyecto o actividad específica	Está dirigida a regiones, áreas y sectores de desarrollo
Tiene un inicio y un fin bien definidos	Es un proceso continuo en función de proveer información a tiempo
Evalúa impactos directos y beneficios	Evalúa impactos acumulativos y sinérgicos
Posee una perspectiva estrecha y un alto nivel de detalle	Posee una perspectiva amplia y un bajo nivel de detalle para proveer un marco de referencia general
Predice y evalúa los probables resultados de un proyecto	Determina un rango de opciones basados en una visión y pronostica los probables resultados de cada opción posible
Se pregunta ¿Cuáles son los impactos de la opción elegida?	Se pregunta ¿Cuál es la opción preferida?

Fuente: Espinoza (2007).

10. EIA y EAE en la Argentina

En la Argentina, a partir del reconocimiento constitucional del derecho a un ambiente sano (artículo 41 de la reforma constitucional de 1994), se ha avanzado en la sanción de diversas normas que, con distinto brinden mejores herramientas para la protección de los múltiples ecosistemas que integran el ambiente. Sin perjuicio de ello, la Argentina aún no cuenta con una norma que regule e identifique a nivel nacional los requisitos mínimos con los que deberá contar el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), el cual –de acuerdo a la Ley General del Ambiente N° 25.675, sancionada en el 2002–, es uno de los instrumentos de la política y gestión ambiental (artículo 8, inciso 2). Existen tan solo tres artículos en la Ley General del Ambiente (LGA) que explícitamente hacen referencia al proceso de

Evaluación de Impacto Ambiental (artículos 11-13).

De acuerdo a nuestro sistema normativo federal, en materia ambiental las provincias son las titulares de dominio y jurisdicción sobre los recursos naturales, y también quienes ejercen el poder de policía en el control, pero muchas veces la normativa provincial, aun cuando responda al dominio originario, puede no ser suficiente. Existen numerosos casos, actividades y/o proyectos donde las actividades humanas impactan en ecosistemas compartidos, o, debido a la movilidad de agentes contaminantes, no pueden ser evaluadas desde un único ámbito administrativo-político. Al mismo tiempo, en nuestro país existen diversas normas provinciales en la materia donde no todas comparten el mismo criterio, por tanto, la necesidad de un involucramiento más

directo de las autoridades nacionales se hace muchas veces necesario.

Podemos citar varios ejemplos sobre impactos interjurisdiccionales de distintos proyectos o emprendimientos; así como también conflictos interprovinciales debido a ello. Se observa por tanto positivamente que la Argentina pudiera contar con elementos o requisitos socioambientales pensando en la totalidad del territorio y no circunscriptos a cada jurisdicción. En este sentido, una futura normativa abocada a la EIA en Argentina debería tener en cuenta:

- Definir umbrales mínimos a partir de los cuales se pueda afectar la salud o el ambiente.
- Una enumeración no taxativa respecto de actividades que podrían degradar el ambiente significativamente o determinar los impactos de acuerdo a la presunción de mayor peligrosidad de las actividades.
- Cumplir con las etapas del Proceso de una EIA: a) manifestación del interesado para realizar proyecto, análisis de autoridad competente. b) Tipo de EIA que será necesaria (EIA; EAE; etcétera). c) presentación de informe de Estudio Impacto Ambiental con impactos a realizarse y sus medidas de mitigación; d) Instancia de participación ciudadana. e) evaluación y decisión final de la autoridad de aplicación.

Existen proyectos o situaciones particulares donde resultará clave analizar e identificar los diversos impactos de manera integral. Donde la implementación de una EAE resultará esencial. Uno de éstos ejemplos se da cuando alguno de los impactos negativos en un ecosistema alcanza a más de una jurisdicción, o cuando se identifique un conjunto de impactos significativos en una misma zona, pudiendo incrementarse a futuro los impactos ambientales no previsible. Aquí es donde la EAE podría solucionar las ineficiencias de una EIA, la cual por sí sola no es suficiente como mecanismo de gestión ambiental. La EIA no logra inte-

gar los aspectos acumulativos, sinérgicos, o los impactos globales, entre otros aspectos. El modelo de EAE tal como se mencionó anteriormente ayuda a comprender el contexto en desarrollo, para identificar y abordar adecuadamente los problemas ambientales y de sustentabilidad. Este tipo de evaluaciones define estrategias asociadas a caminos para alcanzar objetivos deseables y ordena condiciones hacia adelante en torno a futuro desarrollo.

Algunos de los instrumentos que debe contener una EAE son herramientas operativas que ayudan a ordenar y trabajar sobre el territorio como es el Ordenamiento Territorial, (Planes Comunales, Planes seccionales, Planes de Desarrollo Urbano), otros. Ciertamente siendo algo tan necesario, y una práctica histórica de los pueblos, es pertinente un esquema de ordenamiento territorial nacional, algo más que complejo, pero imprescindible. En la Argentina sólo tenemos esquemas provinciales, pero se pierde el macro nacional, siendo los provinciales en algunos casos absolutamente vetustos²⁵. En muchos casos son intentos sistematizadores que no pudieron plasmarse en normativa con aproximaciones al tema del ordenamiento pero con la mirada de la planificación territorial puesta en la inversión pública como norte lo cual también tiene una mirada que no alcanza a ser integral²⁶. De allí que también resulta necesario en nuestro país una Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales para la Planificación y Ordenamiento del Territorio absolutamente Federal como base de equilibrio del uso del mismo por parte del hombre.

25 En la provincia de Buenos Aires, data de la Dictadura Militar Decreto Ley 8912/77.

26 Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/PETII-LibroI.pdf>

11. “Las capas de la cebolla”

Emulando, observando y copiando creaciones de la naturaleza, viene a la mente las capas de la cebolla, en tanto están contenidas dentro de un todo funcional, concatenadas, en suma, integradas. Y esta imagen es útil para facilitar que advirtamos que la normativa nacional denominada Leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales que rige no importando la jurisdicción (nación, provincia o municipios) y especialmente la Ley General del Ambiente 25.675²⁷ se ordena con fuerza de ley cuales son los principales hitos o instrumentos de las políticas y gestiones ambientales: el primero es el Ordenamiento del Territorio (OT) en consonancia con el art. 2 sobre Políticas Públicas, el art. 4 sobre principios ambientales y el art. 8 Inc. 1 que lo ubica como prioritariamente, para pasar a detallarlo en su extensión conceptual en el art. 10.

“...ARTÍCULO 10. — El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Primariamente el Ordenamiento Ambiental del Territorio remite a la idea de ambiente con un abordaje sistémico e integral orientado al desarrollo sustentable, considerando las dimensiones participativa, multisectorial, multidisciplinaria y multinivel. La propuesta de un Ordenamiento del Territorio es una planificación territorializada siguiendo las

ecorregiones, dinámica, transversal, estratégica, atendiendo a las coyunturas de contexto, así como las necesidades de actores y sectores comprometidos. Debido al abordaje que permite el Ordenamiento del Territorio, éste constituye el marco estratégico organizador por excelencia de la política ambiental y su marco normativo en la Ley General del Ambiente N° 25.67. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a. La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica.
- b. La distribución de la población y sus características particulares.
- c. La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas.
- d. Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.
- e. La conservación y protección de ecosistemas significativos.

En segundo lugar, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Se conjuga el mismo plexo anterior y dicha evaluación es entendida en el texto en sus artículos 11 y siguientes como:

“.....Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

ARTÍCULO 12. — Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes

27 Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=79980>

determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

ARTÍCULO 13. — Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos...”

Es decir que, si bien falta nivel de detalle no es menos cierto que existe una complementariedad emitida por la autoridad ambiental competente con guías al respecto. Seguramente si para aquel momento (2002) hubiera habido un mayor nivel de institucionalidad ambiental entre el primer concepto y el segundo, me permito arriesgar se hubiera ubicado la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la cual no está definida explícitamente pero bien puede inferirse integrando este artículo con los principios ambientales mencionados en otro artículo de dicho cuerpo legal (art. 4) como una tercera instancia. La misma está definida en la página del organismo oficial como:

“...Las EAE son un instrumento de gestión ambiental que facilitan la incorporación de los aspectos ambientales en políticas, planes y programas gubernamentales, desde las fases más tempranas del diseño de las mismas. Las EAE permiten conocer e introducir estándares de calidad ambiental a los procesos de planificación gubernamental, que orientan el alcance y las decisiones sobre los proyectos futuros y/o promueven nuevos enfoques para proyectos presentes. Al igual que las EIA tienen un enfoque preventivo al identificar y revisar las potenciales consecuencias de las decisiones respecto de un proyecto particular o de una política, plan o programa, antes de que ellas sean asumidas y ejecutadas, de manera que,

aplicadas de manera conjunta y coordinada, pueden fortalecerse y retroalimentarse. Su finalidad es promover la calidad ambiental y el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sustentable, en los procesos de planificación gubernamental, de manera tal que el proceso racional y estratégico pueda influir tempranamente en las decisiones y, consecuentemente, se traslade a los proyectos vinculados.”²⁸

Máxime que la interpretación hermenéutica del conjunto de la normativa ambiental se integra con la propia Constitución Nacional, la Ley 25.675, pero con los principios ambientales que contiene la misma se ensancha el horizonte de actividades tutelables e instrumentos idóneos para alcanzar los resultados que se persiguen. Es decir que para este “antibiótico de amplio espectro” de prevención /diligencia y de uso aconsejado en toda controversia ambiental, sin necesidad de prescripción alguna —sino simplemente decisión y acción política— los ejes en análisis ocupan los dos primeros lugares para gestionar lo ambiental y el tercero está absolutamente integrado a ellos (la EAE). Alguna razón indudablemente han de tener y por eso son capas integradas a un todo. De tal forma, las capas de la cebolla mencionadas se establecerían con la siguiente secuencia: EAE, OAT, EIA acumuladas y EIA singulares. Por lo tanto, si encendemos algún elemento audiovisual en su parte final (canción, video, un programa/serie/charla grabada, etcétera) como deseamos tener el panorama general o disfrutar del todo, procedemos a rebobinar, es decir, ir para atrás para poder ir luego hacia adelante, en tanto apreciamos lo que ha estado fuera de nuestro radar perceptivo para transitar el total del recorrido que nos propone el material que forma parte de nuestro objetivo. A propósi-

28 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/evaluacion-ambiental-estrategica>

to, de esta afirmación me permito recordar lo que indicara de los originarios. Van al pasado para poder ir hacia adelante. Y el cambio imprescindible en la aplicación de paradigmas reiterados con resultados también reiterados y negativamente crecientes, nos imponen intentar rebobinar nuestras conductas para ver que estamos haciendo realmente mal. Y así nos vamos acercando en sucesivas aproximaciones a lo central de la propuesta.

12. La necesaria inclusión de límites: el Crédito Ambiental

¿De qué sirve –podríamos preguntarnos– el analizar proyecto a proyecto su nivel de impacto, sea singular o acumulado, si no se vincula a una “cuenta” que va gastando “créditos” de la capacidad total de absorción de la naturaleza y sus ecosistemas con relación a la actividad por realizarse? Ciertamente algo es mejor que nada, pero no es suficiente. Debemos pasar entonces a una etapa cuanti y cualitativa adicional. Tendríamos entonces “créditos naturales” a gastar y cada proyecto va consumiendo una parte de ellos, hasta que se llega a un punto final donde el semáforo rojo actúa, o es mensurable cuán cerca estamos de dicho punto para no acercarnos fatalmente al mismo (resultarían los colores de alerta típicamente el amarillo que va creciendo en intensidad al naranja) y mucho menos osar pasarnos del límite, por las consecuencias que traerá aparejadas. Tiene la misma lógica de la resistencia del hormigón, señalada, o la del presupuesto anual a gastar, no se puede gastar más de lo asignado, pero con una diferencia, aquí no es un gasto por año sino un consumido constante para toda la comunidad en la cual se inserta, con causalidades negativas crecientes por la lógica del funcionamiento de la naturaleza. Ello llevará a jerarquizar las políticas públicas y a que las mismas contengan más resultados detallados a obtener con la aplicación de las mismas e incluyan el contrapeso de las consecuencias negativas que pueden acarrear, como

mitigaciones, neutralizaciones, compensaciones *ex situ* o lisa y llanamente prohibiciones. Por esto importa sofisticar la gestión pública. Podríamos decir que cada política pública es una EIA en sí misma para cada actividad que permite, en un gran *a priori*.

¿Acaso no se clausuran industrias por sus efectos nocivos sean sobre las personas o de tipo ambiental? En materia de cambio climático se fijan objetivos de emisiones a lograrse, en tanto posibles puntos de equilibrio de un planeta que cada vez es más caluroso, pero sin límite alguno. En tanto lo internacional no es vinculante salvo que se adopten sistemas de control férreo de los objetivos a ser logrados incorporando a, con Tribunales Internacionales, dado que es impensable controles de países sin ese consentimiento, en tanto ello sería vulnerar soberanías y alentar aventuras político-bélicas. Ya tenemos bastante con las invocaciones a la seguridad nacional de algunas de las potencias desarrolladas para desplazarse planetariamente sobre la base de la defensa de su propia consigna nacional con guerras por doquier, donde por tremenda causalidad hay recursos naturales clave (hoy no renovables: petróleo y gas). Y esto es a sabiendas de los reiterados informes severos que el IPCC ha venido realizando y de lo que se han ocupado las cumbres de Cambio Climático a partir de su génesis que quedara plasmada en Río 92. Es decir, hace ya casi 30 años. Y pese al Acuerdo de París.

13. La deuda intergeneracional: medición del legado y crédito ambiental

Cuando hablamos de las generaciones futuras, puede ser una invocación genérica, causalizada en nuestros allegados²⁹, pero lo que me parece

29 Siempre sugiero como mantra final de mis charlas ponerle la cara y el nombre de nuestras propias generaciones para aumentar el compromiso. Y en mi caso resultan: Lucrecia,

casi seguro es que no asociamos la velocidad del deterioro planetario con las edades de esas generaciones a las cuales, acumuladamente le legaremos una fenomenal deuda ambiental. Esta deuda ambiental en parte está calculada, en parte no, porque es variable y va dependiendo de las nuevas y constantes intervenciones del hombre en todo el planeta. Lo que sí es seguro es que se incrementa día a día. De allí la importancia que así como hoy se mide los niveles de emisiones, las hectáreas desertificadas, se calculan los plásticos que se arrojan al mar, la cantidad de agroquímicos que se vierten sobre la tierra, las lluvias que caen en mm y su localización. Por lo tanto, es necesario pasar a una fase II y que se comience a medir los límites de las posibilidades ambientales en donde cada uno de los instrumentos deberá adicionar con alguna metodología determinable la cantidad de créditos que sobre el sistema consume cada proyecto.

14. Institucionalidad Ambiental Global

Es importante notar un paulatino crecimiento de la institucionalidad ambiental y de la normativa de algunas cuestiones que hacen al esquema de la gobernanza ambiental global, término de uso corriente y sobre el cual tengo mis reservas, con lo cual algunos resultados están casi preestablecidos para unos y no para los otros. Veamos algunos de estos mojonos.

• “PRINCIPIO 10”³⁰

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los

Nehuén, Máximo, mi nieta Urszula, mis nuevas Evangelina y Daniela, mi yerno Callum y mi esposa María Isabel. Por las reacciones que esta práctica suscita creo que es realmente interesante y necesario hacerlo, para evitar la ajenidad como constante.

30 Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

• OC- 23 CIDH del 2017³¹

“... La Opinión Consultiva sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos (OC-23), emitida por la Corte interamericana de Derechos humanos (Corte IDH) en noviembre de 2017, es otro avance significativo para los EIA en la región. En la OC-23, la Corte IDH destacó que el derecho a un ambiente sano es un derecho autónomo con connotaciones individuales y colectivas. Como tal, depende de diversos derechos sustantivos y procesales. Las obligaciones procesales de los Estados frente a posibles daños ambientales incluyen garantizar el acceso a la información, la participación y la justicia. Esto incluye el deber de realizar procesos adecuados de EIA ante posibles daños ambientales significativos. En esta histórica resolución, la Corte IDH reconoció que el cambio climático afecta el disfrute de todos los derechos humanos. La OC-23 también resalta la obligación de tener en cuenta el impacto acumulativo de los proyectos, evitar que los daños lleguen a comunidades indígenas, incluir planes

31 Disponible en: <https://aida-americas.org/es/buenas-practicas-a-nivel-mundial-para-los-estudios-de-impacto-ambiental>

de contingencia y de mitigación en los EIA, y asegurar la realización objetiva del proceso.

• Acuerdo de Escazú.

Este trascendental acuerdo está perfectamente desarrollado en una conferencia que tuve el gusto de asistir realizada por Sebastián Lloret, quizás uno de los que más han trabajado el tema aquí en la Argentina³². Donde nos decía en una de sus filmas a manera de gran resumen: “marco objetivo, democracia ambiental intensiva en América Latina y el Caribe, objetivos expresos, protección del derecho de cada persona y las generaciones

presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso y creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación países”.

Y al mencionar los derechos de acceso, debemos vincular este acuerdo donde la información y participación tienen un fuerte eje de reconocimiento, la relevancia de conocer los límites que se determinen para las actividades humanas, medibles/determinables por herramientas / instrumentos como los que titulan este artículo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible:



Fuente: Organización Naciones Unidas.

15. Asignaciones prioritarias aplicando las responsabilidades diferenciadas

En ambiente se usa el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Esta categoría se utiliza para los grandes operadores ambientales. Si trasladamos este concepto a la

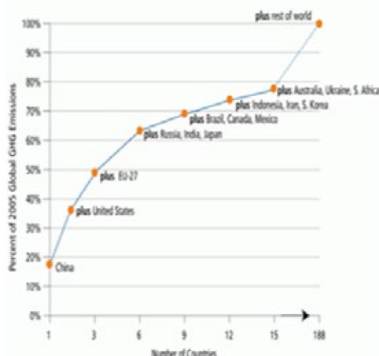
idea que estamos proponiendo y retomando la existencia de deudores ambientales planetarios —centralmente los países desarrollados en cuanto emisiones de gases de efecto invernadero— tal como se demuestra seguidamente, es necesario tener un criterio para evitar más de lo mismo.

32 Conferencia en Seminario 15 años del IDEAS-UCaSal, Ciudad de Salta, 20/09/2019.

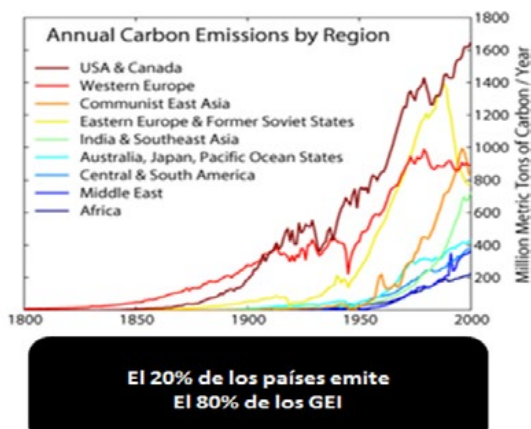
Gráfico 1³³

Los mayores emisores de GEI. Situación actual e histórica

Aggregate Contributions of Major GHG Emitting Countries: 2005



Sources & Notes: WRI, CAIT (<http://cait.wri.org>). Percent contributions are for year 2005 GHG emissions only. Moving from left to right, countries are added in order of their absolute emissions, with the largest being added first. Figures exclude emissions from land-use change and forestry, and bunker fuels. Adapted from Figure 2.3 in Baumann et al. (2005).



Fuente: Dr. Osvaldo Girardín (Fundación Bariloche).

Por lo tanto, no puede establecerse el límite sin asignar cupos, de alguna manera priorizándolos en cuanto sus efectos y colateralidades –seguramente complejas y multidisciplinarias– con las políticas públicas internacionales y nacionales establecidos por las áreas competentes, con el liderazgo al menos en nuestro país del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el COFEMA, pero que ciertamente debe rastrearse todas las propuestas multisector competencial público y privado, para el análisis integral del problema. Los cupos –no sólo en cambio climático, pero sí ese dato debe integrar el límite del Crédito ambiental– deben guardar relación con las diferentes actividades:

- Permitiendo que los más pequeños puedan evolucionar.
- Determinando y premiando aquellas que hacen un mayor esfuerzo por comparación.

- Premiando las de mejores resultados pro ambiente.
- Valorando los niveles de empleo e inclusión social.
- Todo expresado en polinomios equilibrados con diversos factores.

Y también ponderar la dimensión de los actores (segmentaciones) para poder igualar a los desiguales que siempre plantea una sociedad que funciona en lógica capitalista y que en suma todos tengan diferencialmente las mismas oportunidades reales. Contrariamente los más grandes absorben o eliminan a los más pequeños.

Propuesta instrumental

La importancia de poner números es clave, en tanto ello nos da una dimensión cuanti y cualitativa de las cosas, conforme las asignaciones valorativas que demos a los datos que obtenemos y como los podemos referir a todos y cada uno de nosotros para que nos sea asequible. Poder llevar a números y dimensionarlos como

33 Realizado por Osvaldo Girardín en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2019. Charla en FEMFASE.

un “debe-haber” ambiental resulta pertinente en este momento o punto de inflexión planetaria próximos a la irreversibilidad, o ya en camino de ellas que serán seguramente trágicas. Si como dice Adrian Paenza³⁴: “todo es matemáticas”, estos cálculos no serían imposibles, cuando además son necesarios, si vivimos rodeado de matemáticas que mejor que su aplicación sea absolutamente virtuosa. El hombre ha ido a través de su historia del logrando vencer obstáculos o llegar a realidades impensadas. Los cuentos de Julio Verne (siglo XIX) tuvieron finalmente concreción en el siglo siguiente. Vagamos en el espacio, llegamos a la Luna, aterrizamos en Marte. Estos objetivos requirieron de numerosos cálculos, estudios, proyecciones, modelizaciones. Ello con el espíritu amplio de la humanidad de ir hacia nuevos destinos. Pasa que, con lo ambiental, si no logramos dimensionarlos para cuidarlo, no tendremos futuro alguno porque probablemente vamos a desaparecer como especie, mientras el resto de lo natural seguirá evolucionando sin nosotros. En suma, la propuesta que conforme al desarrollo deviene madurándose en una secuencialidad como la que sigue es:

- Las evaluaciones ambientales estratégicas permiten caracterizar de manera general un área determinada con sus principales variables incluidas que sean sostenibles con equidad, para enclavar actividades.
- En estos marcos se detalla la capacidad de absorción ambiental de tales actividades antrópicas conforme bienes de la naturaleza y ecosistemas existentes.
- Sobre estas cuestiones generales se establecen los parámetros legales del uso del territorio de manera planificada y conforme un ordenamiento dado, para la localización de las actividades permitidas (residenciales, rurales, industriales, urbanas).

- Superponiendo capas de análisis se aluden a los créditos existentes para la mantención de una naturaleza viva en el tiempo.
- Estos créditos una vez presentados los EIA singulares o acumulados, comienzan a tener débitos conforme los proyectos que se aprueben.
- El sector público registra, administra, informa y orienta sobre los diferentes niveles de créditos ambientales localizados por territorio/actividad.
- Los proyectos a presentarse deberán calificar dentro de las prioridades de las políticas públicas que hagan al interés colectivo y no al interés del “mercado”.
- De esta forma, se administra lo que comienza a ser escaso para un planeta con más habitantes, igual espacio y con deterioros crecientes en sus relaciones socio-ambientales-productivas, en forma tal de proteger la vida en general y las generaciones futuras que son humanas y naturales también.

Conclusiones

“Lo esencial es invisible a los ojos” es una frase del escritor francés Antoine de Saint-Exupéry en su célebre obra *El Principito*. ¿Es tan así realmente en lo ambiental? En realidad, tal como decíamos antes, sin duda la pandemia hizo visible lo invisible. La actual crisis sanitaria puso en jaque los vínculos intrínsecos entre la naturaleza, el clima, la sociedad y la economía y, de algún modo, puso al descubierto las vulnerabilidades y desigualdades en términos de salud, afectación ambiental y resultados económicos. Nos ha puesto en evidencia lo que se mantenía oculto u ocultado intencionalmente, como las causas de los problemas que padecemos. Veamos las principales conclusiones:

1. Cualquier planificación pública de actividades debe acomodarse a los ordenamientos del territorio.
2. Los ordenamientos deben tener plazos de actualización sobre pautas sustentables, lo

34 Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=V33U1OsfVnQ>

cual está atado a la situación socio-ambiental y a la evolución de los indicadores que las registran.

3. Tales indicadores deben ser cargados en tiempo real y con sistemas relativamente sencillos que así lo permitan.
4. Dichos ordenamientos a la par de ser participativos deben adoptar el criterio de no regresión y las aportaciones científicas de las universidades esencialmente públicas en su confección.
5. Las Universidades deben disponer sistemas en sus Facultades, Cátedras, Institutos y en los trabajos de investigación o de campo que prioricen la EAE, ODT y EIA en sus análisis.
6. Debe existir un estado ambiental general actualizado anualmente.
7. Estos estados del ambiente deben conectarse con el estado general planetario como referencia respetándose las soberanías nacionales.
8. En igual sentido, tener estructuras permanentes multidisciplinarias públicas para evaluar EIA que se le sometan a estudio.
9. Análogamente en cuanto las EAE, incluyendo su propio desarrollo donde se necesite.
10. Capacidades para ajustes permanentes de lo que evoluciona y cambia que es "todo lo que nos rodea".
11. Estos estudios estar diseñados para ser cargados automáticamente al Crédito Ambiental Disponible.
12. Este crédito necesita tener alertas tempranas multisectoriales para orientar la inversión pública y privada, en forma tal que luego no plantee un falso dilema entre inversión/empleo que exceden los límites, *versus* una inversión y empleo que bien pudo reorientarse al interés general y ambiental.
13. Con la proyección de los consumos y créditos ambientales sectoriales planificar los futuros de las actividades del hombre que

deben mutar para la supervivencia planetaria solidaria de la humanidad como parte de la naturaleza.

14. Llevar estas ideas a instrumentos internacionales de cumplimiento obligatorio y equitativo sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas en los grandes actores planetarios sobre la base de las nociones de deuda ambiental, por un lado, y servicios ambientales por otro.

La situación de crisis climática y ecológica mundial exige a los Estados que consoliden y fortalezcan sus normativas de protección ambiental. Es indispensable evitar que la heterogeneidad entre las normativas provinciales siga incrementándose y garantizar la protección ambiental uniforme en todo el territorio. El bienestar de la humanidad depende directamente de la biodiversidad y de los ecosistemas. Por eso es vital tratar de medir, planificar y minimizar cualquier actividad que pueda alterar el equilibrio ecológico.

A su vez, todas las actividades que realiza la especie humana tienen un impacto en los ecosistemas. Algunas actividades causan efectos irreversibles sobre el medio ambiente, como la contaminación del entorno, la extinción de especies, el agotamiento de recursos o la destrucción de hábitats. En este sentido, el proceso de EIA y las herramientas vinculadas (OAT, EIA, EAE) intentan lograr un equilibrio entre el desarrollo de las actividades humanas y el medio ambiente, incluyendo el factor tiempo, ya que es necesario que el uso actual de los recursos no afecte la herencia cultural e histórica de las generaciones futuras. La integración estrecha y sólida de los principios de prevención y de corrección en la gestión ambiental requiere disponer de una serie de instrumentos jurídicos administrativos y económicos.

Para finalizar, nos resta advertir que es necesaria una política ambiental que contemple acciones preventivas y globales, además de aquellas correctivas y parciales. Una legisla-

ción amplia e integradora en la Argentina que debiera contemplar todos y cada uno de los aspectos ambientales en relación con las actividades desarrolladas por el hombre, logrando que los bienes estén jurídicamente protegidos. Si esto se diera el cúmulo de esfuerzos de trabajo en OAT, EAE, EIA serían absolutamente sinérgicos. Es nuestra esperanza y nuestra apuesta.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA). (2012). *Caja de Herramientas para la Participación Pública*. Washington D.C.: EPA.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *Evaluación del impacto social. Integrar las cuestiones sociales en los proyectos de desarrollo*. Washington D.C.: BID.
- Berros, V. (2010). Evaluación de Impacto Ambiental, una mirada como dispositivo jurídico de gestión de riesgos. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica FCJyS - UNLP.
- Bibiloni, H. (2020). Lo Invisible se hizo visible. *Revista Fonres*. Núm. 102, 38-42.
- Espinoza, G. (2002). *Gestión y Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo Centro de Estudios para el Desarrollo - CE.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). (2018). *Requisitos mínimos para una Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental*. Buenos Aires: Edición Savon.
- Glucker, A., Driessen, P., Kolhoff A., Runhaar H. (2012). *Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?* Disponible en: <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/282956>
- Ministerio de Ambiente de Chile (2015). *Guía de Orientación para la evaluación de Impacto Ambiental Estratégica en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Ambiente de Chile.
- Recalde, D. y Zapata, R. (2017). *La ordenación del territorio. Instrumento en la gestión de los Recursos Naturales. Serie Publicaciones del Área de Investigación del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)*. Buenos Aires: INTA.
- Rinaldi, G. (2012). *Doctrina del día: La Evaluación Ambiental Estratégica*. Disponible en: <http://thomsonreuterslatam.com/2012/05/doctrina-del-dia-la-evaluacion-ambiental-estrategica/>

La Educación Ambiental como política de Estado en la Argentina.

Desafíos en clave latinoamericana

*Environmental Education as a State Policy in Argentina.
Challenges in a Latin American key*

Por Daniela García*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.

Fecha de Aceptación: 08 de septiembre de 2021.

RESUMEN

La República Argentina acaba de sancionar dos Leyes que garantizan el derecho a la formación ambiental obligatoria en el país, la denominada Ley Yolanda (Ley 27.592) destinada a trabajadores/as y funcionarias/os de los tres poderes del Estado Nacional y la Ley de Educación Ambiental Integral (Ley 27.621) que establece a la Educación Ambiental (EA) como política pública nacional dirigida a todas las edades, grupos y sectores sociales, en todos los ámbitos formales (desde el nivel inicial hasta el universitario) y no formales de educación. Esto conlleva el desafío de buscar las narrativas que orientarán el sentido formativo de los procesos que se impulsen desde los espacios gubernamentales. La Educación Ambiental como campo de conocimiento ha tenido un recorrido propio en Latinoamérica-

ca que la distancia de las políticas educativo-ambientales impulsadas desde los organismos internacionales, que se traduce en la disputa por su sentido político y se inscribe en el debate del desarrollo sostenible. Este artículo de investigación pone en tensión ambas perspectivas, la concepción política, ideológica y epistemológica que subyace a las mismas a la luz de las teorías críticas de la Educación y del Pensamiento Ambiental Latinoamericano. Asimismo, recupera cómo ese debate se fue expresando en el proceso de institucionalización de la Educación Ambiental en la Argentina desde 1972 a la fecha, con objeto de identificar las dimensiones que posibilitan transitar la sustentabilidad desde una *praxis* emancipadora atendiendo las particularidades de nuestros territorios y como un proyecto colectivo para definir nuestras condiciones de existencia.

* Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Educación Ambiental por la Universidad Nacional del Comahue y Doctora en Estudios Urbanos por la Universidad Nacional General Sarmiento. Docente- investigadora de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Correo electrónico: danigiustina@gmail.com

Palabras clave: *Educación Ambiental, Legislación, Pensamiento Ambiental Latinoamericano, Desarrollo Sostenible, Sustentabilidad.*

ABSTRACT

Argentina has just sanctioned two Laws that guarantee the right to environmental training in the country, the so-called Yolanda Law (Law 27.592) aimed at workers and officials of the three branches of the National State and the Comprehensive Environmental Education Law (Law 27.621) that establishes Environmental Education (EE) as a national public policy aimed at all ages, groups and social sectors, in all formal (from initial to university level) and non-formal areas of education. This entails the challenge of looking for the narratives that will guide the formative sense of the processes that are promoted from government spaces. Environmental Education as a field of knowledge has had its own journey in Latin America that the distance from educational-environmental policies promoted by international organizations, which translates into the dispute over its political meaning and is part of the sustainable development debate. This work puts in tension both perspectives, the political, ideological and epistemological conception that underlies them in the light of the critical theories of Latin American Education and Environmental Thought. It also recovers how this debate was expressed in the process of institutionalization of Environmental Education in Argentina from 1972 to date, in order to identify the dimensions that make it possible to move on to sustainability from an emancipatory *praxis*, attending to the particularities of our territories and as a collective project to define our conditions of existence.

Keywords: *Environmental Education, Legislation, Latin American Environmental Thought, Sustainable Development, Sustainability.*

Introducción. La Educación como *praxis* transformadora

Desde el campo de la Teoría Crítica en Educación autores como Habermas (1987), Giroux (1983, 1996), Apple (1997, 1990 y 1995), Kemmis (2010), McLaren (2005), Gentili (1994, 2011) así como pedagogos de la educación popular latinoamericana como Pablo Freire (1967, 1968, 1970, 1988, 1995) han indagado en la dimensión ideológica y en las formas de control y poder político, institucional y burocrático que ejerce el sistema educativo —en el interjuego saber/poder— sobre el conocimiento, las y los estudiantes y docentes. En esta misma línea, Tadeu da Silva (1999) asume que privilegiar un tipo de conocimiento, seleccionarlo, destacar entre las múltiples posibilidades una identidad o subjetividad como ideal constituye una operación de poder. Y ello remite a la pregunta acerca de por qué seleccionar determinado conocimiento. Es decir, invita a trascender la pregunta acerca de qué enseñar, para indagar sobre el porqué de ese conocimiento, para quien y para qué.

En el marco de una concepción crítica de la educación, esto exige cuestionar el carácter reproductor del sistema educativo en su conjunto y una pedagogía que no puede pensarse por fuera de una reflexión política dirigida a emancipar de toda forma de dominación y de disputa de sentidos, tanto de los significados que nos son impuestos y resultan en la reproducción de las relaciones sociales de poder, como de aquellos que nos son negados tal como las desigualdades, las tensiones, los conflictos y contradicciones del sistema. En este sentido, dentro del campo de la Educación Ambiental se viene sosteniendo en Latinoamérica un amplio debate sobre las bases epistemológicas, conceptuales y metodológicas de una *praxis* que se pretenda liberadora, emancipadora y transformadora (Enrique Leff, Eloísa Tréllez Solís, Carlos Galano, Rosa María Romero Cuevas, entre otros), identificando al menos dos proyectos político-ideológicos con-

trapuestos desde el cual se impulsan acciones educativo-ambientales. El de los organismos internacionales (PNUMA, UNESCO, ONU Ambiente, entre otros) que sitúan las directrices de la Educación Ambiental en el marco del capitalismo global y la nacida en los procesos libertarios latinoamericanos que, enraizada en el Pensamiento Ambiental Latinoamericano (en adelante, PAL), busca discutir la lógica neoliberal que está en las causas de los problemas y conflictos ambientales que se expresan en las escalas locales y regionales. Estos posicionamientos permean las múltiples prácticas que desde diversos espacios educativo-ambientales se impulsan en nuestro continente, conviven, proponen modos contrapuestos y contradictorios de pensar el desarrollo, la sustentabilidad y los modos de habitar el territorio.

Esto nos interpela, ya que la Argentina acaba de sancionar dos Leyes que garantizan el derecho a la formación ambiental. La denominada Ley Yolanda (Ley N° 27.592) por la cual se garantiza que todos/as los trabajadores y funcionarias/os de los tres poderes del Estado Nacional se capaciten en temas ambientales y la Ley de Educación Ambiental Integral (Ley N° 27.621) que establece a la Educación Ambiental como política pública y garantiza la Educación Ambiental en el sistema educativo nacional (desde el nivel inicial hasta el universitario), en los espacios socioeducativos y a través de los medios de comunicación.

Sin duda, nos encontramos ante el desafío de discutir las perspectivas desde las cuales se impulsarán las capacitaciones en temas ambientales en los diversos espacios de formación, garantizadas a través de ambas Leyes, con objeto de construir y co-construir las narrativas que orientarán las mismas.

I. La disputa por el sentido político de la Educación Ambiental

La Educación Ambiental dentro de los organismos internacionales nace junto a las preocupaciones iniciales por los problemas am-

bientales que en diversas escalas comienzan a evidenciarse a nivel mundial en las décadas del '60 y '70. Desde entonces, acompaña las políticas ambientales como un elemento de corte técnico instrumental. Conforme pasan los años sigue inscrita en la misma lógica de lo que ha dado en llamarse un *ambientalismo moderado* (Pierri, 2005) movilizizado por los límites de los recursos naturales entendidos como materia prima —base de los procesos productivos— que se agotan y sus implicancias en la producción mundial en términos de poder sostener el desarrollo. Los términos acuñados por el capitalismo global —y los mercados internacionales— y que cobraron relevancia en la última cumbre mundial de ambiente (Río +20) dan cuenta de ello, tomando forma en la denominada *economía verde*¹.

Interesa detenerse en este punto ya que, desde la Primer Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano realizada en Estocolmo en 1972, quedó explicitada la función de la Educación Ambiental como un instrumento de la política ambiental mundial. Pese a las múltiples contradicciones que se pusieron de manifiesto en el contexto de esta Conferencia que reunió los máximos mandatarios de 113 países y los posicionamientos marcadamente diferentes entre las naciones del entonces denominado Tercer Mundo respecto de los países industrializados, la Educación Ambiental quedó inscrita en el Principio 19 y en las recomendaciones de acción de la Declaración de Estocolmo (1972) dentro de una visión absolutamente hegemónica.

Siguiendo el programa político-económico del modelo norteamericano, los documentos resultantes de esta Cumbre pueden leerse como un dispositivo más, esta vez en el na-

1 La economía verde queda instalada como un nuevo dispositivo de los poderes globales en el documento final de la Conferencia *El futuro que queremos* (2012).

cientemente campo de lo ambiental, para intervenir en los denominados países “subdesarrollados” mediante políticas de ayuda, capacitación y formación bajo la excusa de impulsar el desarrollo. En este sentido, toda la Declaración, se enmarca en las metas del desarrollo impulsadas por Truman con su discurso inaugural de asunción como presidente de los Estados Unidos ya en 1949.

Las acciones de Educación Ambiental, enunciadas en el ítem “Aspectos educacionales, informativos, sociales y culturales de las cuestiones relativas al medio” se articulan a través de siete recomendaciones de las cuales, las tres primeras (R. 95, 96 y 97), dejan claramente expresada la intencionalidad enmarcada en el programa de los países centrales como parte de sus políticas de planificación del desarrollo. Así, la R 95 apunta a la asistencia técnica y financiera a los países para realizar *informes nacionales sobre el medio, sistemas de vigilancia de la evolución del medio e intercambio de información sobre experiencias*. En la R 96 se insta a adoptar las disposiciones necesarias a fin de establecer un programa internacional de educación sobre el medio, de enfoque interdisciplinario y con carácter escolar y extraescolar, dirigido al público en general, especialmente al ciudadano corriente que vive en las zonas rurales y urbanas, al joven y al adulto indistintamente, con *miras a enseñarle las medidas sencillas que, dentro de sus posibilidades, pueda tomar para ordenar y controlar su medio*. Finalmente, en la R 97 se alienta a adoptar las disposiciones necesarias para *utilizar y adaptar ciertos programas internacionales de desarrollo*, con miras a mejorar la difusión de la información y a reforzar las actividades comunitarias en lo que se refiere a los problemas del medio, en particular *entre los pueblos oprimidos y menos favorecidos de la Tierra*².

En estas recomendaciones se hace evidente la búsqueda de informes del estado de los recursos, su vigilancia y control; al mismo tiempo que se enfatiza en una educación destinada al ciudadano/a en general como destinatario/a de los procesos educativos y en las medidas sencillas que éstos pueden adoptar, como si el peso de la responsabilidad del deterioro ambiental recayera sobre éstos y no en quienes toman las decisiones de gestión sobre los recursos. Asimismo, se observa la intención de seguir instalando en los países subdesarrollados, programas de desarrollo, incluso retomando y reproduciendo las mismas palabras del famoso discurso de Truman (1949) cuando deja inaugurada la “era del subdesarrollo”³ (Esteve, 1996; Acosta, 2012) y refiere a “los pueblos oprimidos y menos favorecidos de la Tierra”.

En general, los documentos de Estocolmo contienen múltiples contradicciones derivadas de los diversos posicionamientos que los países participantes sostuvieron durante la Conferencia, pero contundentemente, expresan la opinión de los países del Norte (para una discusión más amplia véase: García y Machesi, 2017). A lo largo de los años, esta impronta seguirá presente pasando en los '80 y '90 a través del discurso del desarrollo sostenible y enmarcado hoy en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 (ONU-ODS 2015-2030). En este escenario, y desde una perspectiva absolutamente distinta, interesa

3 En palabras del propio autor: “El subdesarrollo comenzó, por tanto, el 20 de enero de 1949. Ese día, dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas. En realidad, desde entonces dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de otros: un espejo que los desprecia y los envía al final de la cola” (1996: 53).

2 Las cursivas son mías.

rescatar otros posicionamientos político-ideológicos y económicos que venían fraguándose en la Región —y que estuvieron en discusión durante esta Primer Conferencia— sobre todo a través de las expresiones de los países no alineados. Para éstos últimos, las luchas ambientales no debían separarse de las luchas sociales por la reducción de la pobreza y la necesidad de un cambio en el modelo económico dominante.

Ya en febrero de 1972, Juan Domingo Perón había difundido desde su exilio en Madrid un mensaje ambiental haciendo un llamado a los pueblos y gobiernos del mundo a una acción solidaria respecto del cuidado de los recursos naturales y la contaminación ambiental en clave de política internacional. Cuestionaba los sistemas sociales de despilfarro masivo basados en el gasto y el lucro promovidos por:

...la voracidad de los monopolios internacionales que buscan (los recursos naturales del Tercer Mundo) para alimentar un tipo absurdo de industrialización y desarrollo en los centros de alta tecnología donde rige la economía de mercado” señalando que “De nada vale que evitemos el éxodo de nuestros recursos naturales si seguimos aferrados a métodos de desarrollo, preconizados por esos mismos monopolios, que significan la negación de un uso racional de aquellos recursos (Perón, 1972).

Pone así en evidencia cómo los problemas ambientales están ligados de manera indisoluble a la justicia social, la soberanía política y la independencia económica del Tercer Mundo e insta a “una revolución mental en los hombres, especialmente en los dirigentes de los países más altamente industrializados” y al “surgimiento de una convivencia biológica dentro de la humanidad y entre la humanidad y el resto de la naturaleza”. Interesa además destacar que en su discurso menciona que la concientización debe originarse en los hombres de ciencia, pero sólo puede transformarse en la acción a través de los dirigentes políticos.

Esto último marca una distancia conceptual, pero sobre todo ética respecto de la mencionada recomendación n° 96, en cuanto a las responsabilidades diferenciadas.

Asimismo, es relevante mencionar el informe preparado por la Fundación Bariloche bajo la denominación “Modelo Mundial Latinoamericano”, que si bien se presenta formalmente en 1975 en la VIII Reunión de la Asamblea General del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), realizada en Quito, ya se había presentado en 1971 en Buenos Aires en una versión preliminar. El documento analizaba y ponía en el centro del debate la problemática acerca de cómo se distribuían, consumían y/o dilapidaban los recursos naturales llevando la discusión al campo de la inequidad y la injusticia social, la distribución de la riqueza, la apropiación privada de la tierra y de los bienes de producción (y que hoy se traduce en término de las políticas extractivistas y la privatización de los bienes comunes). Es decir, ya en ese momento sostenía que los problemas más importantes que afrontaba el mundo moderno no eran de límites biofísicos, sino sociopolíticos basados en el poder tanto internacional como dentro de los países y en la desigual distribución de los costos ecológicos del crecimiento.

Rescatamos ambos documentos (el de Perón y el de la Fundación Bariloche) en términos de Educación Ambiental porque los procesos educativo-ambientales en Latinoamérica abrevan —y a la vez son emergentes— en éstas y otras múltiples luchas materiales y simbólicas que se fueron configurando en la Región en los años sesenta y setenta. Es decir, nacen por fuera de las propuestas de los organismos internacionales, acunados en las demandas sociales y territoriales de diversos grupos en el continente, en la discusión acerca del sentido social y político de la educación, en los inicios de la educación popular y en los movimientos revolucionarios de liberación que daban cuenta, en ese momento, de la condición de sub-

ordinación económica y política que los países del Tercer Mundo tenían respecto de los países centrales.

Desde entonces, en el campo de lo ambiental se ha ido consolidando un recorrido propio sintetizado en el llamado Pensamiento Ambiental Latinoamericano que, en el marco de las denominadas *Epistemologías del Sur*⁴ ha acuñado conceptos como los de *deuda ecológica, justicia climática, justicia ambiental, soberanía alimentaria; derecho al agua; derechos de la madre tierra; y el buen vivir* (en su voz altoandina Suma Qamaña) que posibilitan el despliegue de una Educación Ambiental crítica situada en nuestro continente.

La Educación Ambiental en la perspectiva del PAL constituye un proceso político tendiente a la transformación social, a partir de repensarnos desde la diversidad de la vida y poniendo en evidencia los mecanismos mediante los cuales se naturalizaron y legitimaron las concepciones de mundo que constituyeron un modelo civilizatorio único y globalizado. La pedagogía ambiental en este sentido es entendida como un proceso eminentemente libertario que busca, desde una mirada decolonial, reflexionar y poner en discusión el devenir socio-histórico del modelo hegemónico de desarrollo para pensarnos desde nosotros mismos, desde nuestra identidad regional y latinoamericana.

En síntesis, y retomando la disputa de sentidos del campo, desde las iniciativas educativo ambientales promovidas por los organismos internacionales se busca mantener los

ecosistemas como repositorios de recursos naturales que permiten sostener el modelo de desarrollo dominante, no se hace referencia a la necesidad de revisar las causas estructurales de los problemas y conflictos ambientales; no se cuestiona el modelo de desarrollo basado en una visión economicista de la naturaleza, ni el modelo de producción del conocimiento que legitimó dicha visión y que negó otras formas de conocer. Frente a ello, la Educación Ambiental Latinoamericana expresa la necesidad de trabajar y discutir las causas estructurales de los problemas ambientales; la visión economicista que la Modernidad instaló sobre la naturaleza que, ignorando sus límites biofísicos, destruye los bienes comunes; las responsabilidades históricas de los países centrales en términos de justicia ambiental; los límites y contradicciones del modelo de desarrollo hegemónico; y, los problemas ambientales entendidos como emergentes de la riqueza concentrada⁵.

Cobran así significado dos vertientes de la Educación Ambiental, una que reproduce el sistema hegemónico y busca cuidar los recursos naturales que abastecen la economía, mientras la otra busca la descolonización del conocimiento y desnaturalizar la racionalidad economicista del mundo.

II. La tensión desarrollo sostenible-sustentabilidad en el discurso de la Educación Ambiental

La Ley de Educación Ambiental Integral (EAI) y la Ley Yolanda refieren a la necesidad de trabajar en torno al desarrollo sustentable,

4 Boaventura de Sousa Santos, Silvia Rivera Cusicanqui, Arturo Escobar, Francisca Fernandez Drogue, Carlos Galano, Raquel Gutiérrez Aguilar, Fernando Huanacuni Mamani, Edgardo Lander, Enrique Leff, Martínez Alier, Ángel Maya, Patricia Noguera, Maristella Svampa, Vandana Shiva, entre muchos otros.

5 Esto quedó expresado ya desde el 1er Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental realizado en Guadalajara, México, en 1992 cuando se expresó que la educación ambiental es eminentemente política y un instrumento esencial para alcanzar una sociedad sustentable en lo ambiental y justa en lo social.

en el primer caso, y el desarrollo sostenible, en el segundo.

La Ley de Educación Ambiental Integral en su artículo 2 cuando define la Educación Ambiental menciona que se trata de un proceso que defiende la sustentabilidad como proyecto social, pero al mismo tiempo, en su artículo 5 menciona como uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI) el generar y gestionar los mecanismos que faciliten el cumplimiento sistemático de la Agenda 2030 de Naciones Unidas con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y/o aquellos que en el futuro se acuerden.

Por su parte, la Ley Yolanda en su artículo 5, indica que en las capacitaciones destinadas al sector público nacional debe contemplar, entre la información mínima, aquella referida al desarrollo sostenible.

Estas múltiples menciones que se entretienen entre ambas Leyes y a lo largo del cuerpo de una misma Ley, hacen necesario reflejar las contradicciones que los conceptos expresan usados de manera intencional o no. Estos dos términos, *sustentable* y *sostenible*, muchas veces suelen usarse como sinónimos, pero tienen profundas diferencias ideológico-conceptuales e implicancias en la Educación Ambiental porque, según desde qué perspectiva se trabaje, los procesos educativo ambientales tenderán a la construcción de miradas distintas, y por lo tanto a diferentes maneras de interpretar el mundo.

Se ha indicado en numerosos documentos que la diferencia en los términos surge en un error de traducción del mismo desde el inglés al español. Sin embargo, asumo que la diferencia fundamental no se encuentra asociada a la necesidad de una precisión terminológica en la definición de ambos conceptos, sino que está vinculada al sentido de la palabra que les antecede, el término “desarrollo”.

Ya desde su formalización por primera vez en el informe titulado Nuestro Futuro Común

(1987)⁶ redactado en el marco de la Comisión Brundtland observamos que en el documento de 416 páginas, la palabra “desarrollo” aparece mencionada 1.135 veces, mientras que la palabra “sostenible” tan sólo en 9 ocasiones, insostenible 5 veces y no hay referencia alguna al término sustentable. Es revelador volver a las fuentes, ya que puede observarse que en 1983 cuando la Asamblea General de Naciones Unidas establece⁷ una Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo a la que solicita realice un informe “sobre el medio ambiente y la problemática mundial hasta el año 2000 y más adelante, incluidos proyectos de estrategias para lograr un desarrollo duradero”, ya está poniendo el énfasis en la necesidad de sostener el desarrollo.

Esto se refleja particularmente en el punto 3 del Informe Final (1987) que realiza la Comisión, al que titula “El desarrollo duradero”. En el mismo, y en consonancia con el título del cual se deriva, se define por primera vez el concepto de desarrollo sostenible que llega de manera tan difundida hasta nuestros días como aquel que “satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”. Interesa recuperar el texto completo del mismo, pocas veces difundido, donde se ex-

6 En su 14° período de sesiones, celebrado en Nairobi del 08 al 19 de junio de 1987, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptó la decisión 14/14, de 16 de junio de 1987, titulada: “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo” y, entre otras cosas, resolvió transmitir a la Asamblea General el informe de la Comisión y el proyecto de resolución que figura en el anexo de la decisión, para su examen y aprobación por la Asamblea.

7 Resolución 38/161, de 19 de diciembre de 1983.

presa claramente su sentido en torno a la idea fuerza de sostener el desarrollo:

Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradera implica límites -no límites absolutos-, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general. La pobreza es no sólo un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo (1987: 23).

Si bien este concepto permitió poner en discusión la necesidad de preservar la naturaleza y revertir problemas ambientales, lo hace enfatizando en la necesidad de conservar los recursos naturales en tanto recursos para el desarrollo y en que se reconoce la existencia de límites físicos que hacen imposible el crecimiento sostenido.

Este párrafo, replicado a lo largo de décadas cual definición del concepto, presenta varios puntos débiles. No quedan claras cuáles son las necesidades mínimas de satisfacción universal y con qué criterio seleccionarlas, qué recursos hay que garantizar a las generaciones futuras, o la satisfacción de las necesidades actuales de quiénes hay que asegurar. Por otro lado, los límites no están dados por los propios límites biofísicos de la naturaleza, sino por aquellos derivados de la tecnología, por lo que

deja en manos de la innovación tecnológica la posibilidad de resolver problemas a futuro. Asimismo, son cuestionables las consideraciones que en el documento se hacen respecto de la conservación de recursos y funciones ecosistémicas fundamentales. Un recurso que hoy no es considerado de prioridad en términos de conservación puede ser en el futuro relevante para la vida. De manera subliminar se culpabiliza a los pobres por las catástrofes ecológicas que pudieran ocurrir sin cuestionar cómo esos pobres del mundo llegaron a esa situación víctimas de decisiones político-económicas estructurales y de procesos históricos de exclusión económica, política, social de la que fueron resultantes en el contexto de la geopolítica internacional. Quedan así responsabilizados por la sobreexplotación de recursos naturales sin mencionarse que los mismos son demandados por los países centrales (entonces los industrializados, hoy las economías globalizadas) que colocan en una condición de subordinación y dependencia a los países proveedores de materias primas.

Finalmente, la lectura completa del párrafo permite clarificar su lógica discursiva y su sentido, que remite nuevamente al discurso del desarrollo de H. Truman (1949) y que pese al correr de los años, siguió anclado en todos los planos de la política exterior norteamericana durante la Guerra Fría, incluso la ambiental. En "El desarrollo duradero", lo que se cuida es el desarrollo mismo, entendido como crecimiento económico y descansando en el rol de la tecnología como respuesta a resolver problemas ambientales en el futuro. Sin caer en anacronismos, ya que en ese momento había debates y posiciones antagónicas respecto del sentido del desarrollo⁸, Nuestro

8 Tales como las derivadas de los planteos provenientes de intelectuales de diversos campos disciplinares como Theotonio Dos Santos, Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso,

Futuro Común es un documento que permite interpelarnos respecto del modelo hegemónico de producción, consumo y distribución habilitando algunas reflexiones, tales como: ¿es verdaderamente nuestro y común “Nuestro Futuro Común”?

En tal sentido, otra pregunta es si se pueden generalizar los niveles de consumo de una pequeña parte de la población mundial a toda la humanidad, cuando el 20% de la población consume el 80% de los recursos. Garantizar a toda la población mundial el mismo nivel de sobreconsumo de la minoría más rica del planeta, dentro del modelo imperante no sería viable en términos de posibilidades reales, dado que no alcanzarían los recursos naturales y energéticos para sostener el estándar de vida de todos. Requiere cuestionar y repensar esos patrones de consumo y derroche ocasionados por esa pequeña minoría más rica del planeta en términos de justicia ambiental y social, pero sobre todo hace cada vez más palpable y urgente el advenimiento de una estructura diferente, más acorde con las posibilidades de la Tierra y las sociedades para mantener y reproducir la vida, sustentada en términos de dignidad y ética, que responda a las necesidades de todos y todas. Garantizar una vida digna (Larrain: 2002) implica la redistribución equitativa de los recursos y la adopción de modos de vida más austeros por parte de quienes más tienen. Por otro lado, nos permite reflexionar respecto de la necesidad de garantizar las “necesidades mínimas de las generaciones futuras”, pero además las condiciones de vida de las generaciones actuales, la equidad intrageneracional.

Interesa reflexionar en torno a estos puntos que encierra el concepto original de desarrollo sostenible, ya que esta línea fundacional es la que se sigue retomando dentro de los

organismos internacionales y que llega a nuestros días enmascarado en el concepto de economía verde como un nuevo dispositivo de los poderes globales difundido en Río +20⁹ y bajo el formato de los 17 ODS como nueva agenda de desarrollo sostenible impulsado actualmente por ONU. Específicamente, en Educación Ambiental a partir de la segunda Cumbre de la Tierra, en 1992, se adopta el concepto de Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS), perspectiva que hoy aún conservan los organismos internacionales definida como aquella que:

...proporciona a los educandos de todas las edades los conocimientos, las competencias, las actitudes y los valores necesarios para superar los desafíos mundiales interrelacionados a los que debemos hacer frente, fundamentalmente el cambio climático, la degradación medioambiental, la pérdida de biodiversidad, la pobreza y las desigualdades. El aprendizaje debe preparar a los estudiantes y educandos de todas las edades para encontrar soluciones a los desafíos de hoy y de mañana. La educación debe ser transformadora y permitir que tomemos decisiones fundamentadas y actuar de manera individual y colectiva con miras a cambiar nuestras sociedades y cuidar el planeta.¹⁰

Su eficacia dentro de la política internacional radica en que no se cuestiona el modelo de producción capitalista y su lógica del crecimiento económico sin fin, basado en el extrac-

9 Vale indicar que el 16% del financiamiento de Río+20 provino del sector privado siendo uno de los patrocinadores de la Conferencia la empresa minera Vale, de capitales brasileños, considerada una de las mayores mineras del mundo y reconocida por los problemas ambientales y sociales que genera en los países donde opera.

10 Véase: <https://es.unesco.org/themes/educacion-desarrollo-sostenible>

Enzo Faletto, Celso Furtado, Sunkel y Raúl Presbich, entre otros.

tivismo, la desigual distribución de la riqueza o en palabras de David Harvey (2004) en la "acumulación por desposesión". En Latinoamérica, la expresión contrahegemónica más contundente al desarrollo sostenible provino del encuentro de Chiapas en 1996 donde se propuso que sustentabilidad es *resistencia al desarrollo* y que termina cobrando fuerza a través de la expresión del Manifiesto por la Vida (2002) cuando enfatiza que la sustentabilidad, en oposición al desarrollo sostenible:

...se funda en el reconocimiento de los límites y potenciales de la naturaleza, promueve una nueva alianza naturaleza-cultura fundando una nueva economía, reorientando los potenciales de la ciencia y la tecnología y construyendo una nueva cultura política fundada en una ética de la sustentabilidad, en valores, creencias, sentimientos y saberes que renuevan los sentidos existenciales, los mundos de vida y las formas de habitar el planeta Tierra.

En el mismo documento, se enfatiza que la ética para la sustentabilidad promueve la gestión participativa de los bienes y servicios ambientales de la humanidad para el bien común, así como la construcción de una racionalidad ambiental fundada en una nueva economía moral, ecológica y cultural, como condición para establecer un nuevo modo de producción que haga viables estilos de vida ecológicamente sostenibles y socialmente justos.

En contraposición a los documentos de los organismos internacionales, el mayor riesgo ambiental no proviene de la pobreza, sino de la división creciente entre países ricos y pobres, entre grupos de poder y mayorías desposeídas, lo que constituye a su vez el mayor reto de la sustentabilidad. Dice el Manifiesto por la Vida (2002):

La ética para la sustentabilidad enfrenta a la creciente contradicción en el mundo entre opulencia y miseria, alta tecnología y hambruna, explotación creciente de los recursos y depau-

peración y desesperanza de miles de millones de seres humanos, mundialización de los mercados y marginación social. La justicia social es condición *sine qua non* de la sustentabilidad. Sin equidad en la distribución de los bienes y servicios ambientales no será posible construir sociedades ecológicamente sostenibles y socialmente justas.

Considerando estos posicionamientos tan distintos y que pueden sintetizarse en lo que ha dado en llamarse una sustentabilidad débil frente a otra fuerte donde la vida es el valor fundamental por sobre la lógica del mercado, la Educación Ambiental Latinoamericana instala la discusión en torno a este concepto y a las diferentes visiones político-ideológicas que se ponen en juego con su expresión.

En el discurso del desarrollo sostenible inserto en la dinámica del modelo económico neoliberal, la puesta en valor de la naturaleza está orientada a no agotarla como materia prima que sostiene la producción. Es asumida como una mercancía, una forma de capital necesaria para el crecimiento económico que, sin discutir la distribución de la riqueza, se asume que resolverá en sí mismo los problemas sociales. Los problemas y conflictos ambientales entendidos como un costo inevitable del progreso, podrán ser superados o mitigados mediante innovación científica y tecnológica a desarrollarse en el futuro. Esta concepción impulsada por los centros hegemónicos del poder es la asumida como propia por los organismos internacionales del ambiente y de la economía mundial.

Mientras al pensar la sustentabilidad sigamos anclados en este discurso del desarrollo poco será el cambio transformador que se pueda realizar. Porque la concepción subyacente al desarrollo sostenible no permite discutir las causas estructurales de los problemas ambientales, que se encuentran en el modelo de acumulación capitalista. El mismo, cuando no es financiero (operando a través de finanzas, in-

versiones y fondos buitres) es productivo y, en este caso, opera no sólo explotando a los seres humanos sino además en base a la explotación de la naturaleza, destruyendo ecosistemas y agotando los bienes comunes.

Más aún, es un discurso que busca homogeneizar cuando la sustentabilidad implica diversidad biológica y cultural, esto es biodiversidad y diversidad material y simbólica de las comunidades siendo en sus territorios. La sustentabilidad como proyecto político social y en el marco de una Educación Ambiental transformadora conlleva, al decir de Galano (2008): “reconstruir desde lo inédito, implica navegar sobre un océano lleno de incertidumbre y misterios, pero es la única vía para salir de lo mismo, de lo ya sabido, de lo definitivamente antihumano, antiecológico y antihistórico”. No puede pensarse si no es en plural. Enraiza en los múltiples espacios de vida e identidades locales con su impronta en función de las características biorregionales, la diversidad de expectativas, modos de producción y deseos de vida.

La sustentabilidad cuestiona el uso de la naturaleza como capital dentro de una lógica mercantilista y se basa en los principios de equidad y justicia social, productiva y distributiva. En esta corriente, la naturaleza es visualizada como territorio, como lugar para vivir acorde a un proyecto cultural comunitario. La innovación técnico científica se articula con tecnologías tradicionales, de acuerdo a las características de los sistemas sociales, económicos y ecológicos. Además, está basada en imperativos éticos, desde los cuales se estimulan procesos democráticos, solidarios y redistributivos, mediante mecanismos de participación. Para ello, y desde la Educación Ambiental se promueve una revisión crítica del modelo hegemónico de desarrollo acompañado por un cambio en los valores sociales, tendiente a repensar las opciones productivas y de consumo (el ser sobre el tener). Desde este posicionamiento, el rol del Estado es cen-

tral frente al mercado en el diseño de políticas de apoyo, regulación y control a la producción nacional; garantizando mecanismos de gestión donde se incorporen diagnósticos participativos en función de las valoraciones e intereses de las comunidades y de las cosmovisiones de los pueblos originarios, cuyas prácticas culturales de uso sustentable de la naturaleza son ancestrales. Parte de una pedagogía de la otredad, donde al decir de Humberto Maturana, se reconoce en el otro a un legítimo otro con quien construir cooperativamente el sentido del mundo. Constituye un repensar en el contexto latinoamericano desde nuestras identidades, enmarcado en la cultura del cuidado de los bienes comunes —como concepto político y colectivo—.

Esta idea de sustentabilidad, está vinculada a un *desarrollo endógeno*, orientada a la construcción de procesos que tiendan a mejorar las condiciones de salud, educación, equidad, justicia y bienestar social, a partir de la autogestión, de procesos participativos, inclusivos, locales desde la equidad en la diversidad. El planteo pedagógico parte de visualizar y reconocer el uso irracional de los bienes comunes, su sobreexplotación, degradación y despilfarro anclado en las lógicas del individualismo y el consumismo promovido por el mercado para pocos, y de poner en evidencia que los patrones actuales de desarrollo son injustos y antidemocráticos, para desde allí cuestionar los modelos de producción, distribución y consumo actuales. Enfatiza asimismo la necesidad de construir una nueva ética, donde uno de los desafíos cuando hablamos de sustentabilidad es entender que elevar la *calidad de vida de las poblaciones* debe significar diferente para los que más tienen y para los grupos sociales más vulnerados. Para los primeros debe significar consumo responsable y disminución del mismo, mientras que, para los segundos, debería significar el aumento del consumo y su calidad de vida en términos de bienestar. En este sentido, y como plantea Enrique Leff:

Los retos del desarrollo fundado en bases ecológicas, de equidad social, diversidad cultural y democracia participativa. Esto plantea el derecho a la educación, la capacitación y la formación ambiental como fundamento de la sustentabilidad, que permita a cada hombre y a cada sociedad producir y apropiarse saberes, técnicas y conocimientos para participar en la gestión de sus procesos de producción, decidir sus condiciones de existencia y definir su calidad de vida. Ello permitirá romper la dependencia e inequidad fundadas en la distribución desigual del conocimiento, y promover un proceso en el que los ciudadanos, los pueblos y las comunidades, puedan intervenir desde sus saberes y capacidades propias en los procesos de decisión y gestión del desarrollo sustentable (2002: 265).

La Educación Ambiental Latinoamericana como campo de intervención político-pedagógica impulsa procesos educativos integrales orientados a la construcción de una racionalidad ambiental y a promover la sustentabilidad como proyecto social, entendiendo que ésta implica un desarrollo con justicia social, distribución de la riqueza, preservación de la naturaleza, igualdad de género, protección de la salud, democracia participativa y respeto por la diversidad cultural¹¹.

III. La Educación Ambiental como política pública en la Argentina

Interesa recuperar algunos hitos en la historia de la institucionalización de la Educación Ambiental en nuestro país, que, sin intentar ser exhaustivos¹², dan cuenta de parte del recorrido de la misma hasta llegar a la sanción en noviembre de 2020 de la Ley Yolanda y en junio 2021 de la Ley de Educación Ambiental Integral.

La Ley n° 27.592, denominada Ley Yolanda, lleva dicho nombre en homenaje a Yolanda Ortiz, quien fuera la primera Secretaria de Ambiente de nuestro país cuando por Decreto N° 75 del 25 de octubre de 1973 se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en el ámbito del Ministerio de Economía y se establecen sus respectivas competencias. Es sabido que éste fue un hito inaugural en toda Latinoamérica ya que sería el primer organismo de Estado en la región abocado de manera integral a lo ambiental. Sin embargo, es poco conocido que, desde su creación, esta Secretaría contempló un Programa de Educación, Capacitación y Difusión Ambiental con acciones de educación formal, no formal y comunitaria, así como también una línea de capacitación para profesionales y técnicos de la gestión pública.

Tal importancia se le dio a la Educación Ambiental en ese momento fundante, que la Primera Reunión Nacional de Ambiente Humano realizada un año después, en agosto de 1974, estuvo organizada en cinco mesas de trabajo de las cuales una específicamente estuvo orientada a reflexionar sobre las políticas necesarias de implementar en Educación Ambiental. El grupo de trabajo se expidió respecto de las políticas de manejo de los recursos naturales en nuestro territorio nacional y, acorde los preceptos de la Fundación Bariloche y la Carta a los Pueblos y Gobiernos del Mundo, expresó una fuerte crítica a la “falsa política de desarrollo económico”. Se destacó la función de la educación en todos los niveles de la enseñanza orientada a “la formación de un juicio crítico frente a la situación creada por el abuso y la irracionalidad en lo que hace a la utilización de nuestros recursos y el deterioro ambiental” y la necesidad de replantear la educación para encaminarla a la utilización de los recursos en función de las reales necesidades del país. Se sugirió la necesaria formación de una conciencia nacional sobre los problemas del ambiente y se enfatizó en que la “revolu-

11 García, Azcona y De La Iglesia (2017).

12 Para un análisis más detallado, véase: García y Fernández Marchesi, (2017).

ción mental” proclamada por Perón (1972) implicaba conciencia de cómo había actuado nuestra condición de país dependiente y que era a través del proceso educativo que se contribuiría a modelar el tipo de sociedad a la que aspiráramos. Consideró que la enseñanza en las escuelas y la utilización de los medios de comunicación masivos eran los vehículos para el logro de estos objetivos, realizando recomendaciones orientadas a los niveles educativos primario, secundario y terciario.

Estos procesos emancipadores que nacían en nuestro país fueron abruptamente anulados con el Golpe Cívico Militar de marzo de 1976. Se suprimió por decreto la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y se crearon nuevas Secretarías de Estado como la Secretaría de Minería y de Intereses Marítimos. Muchos de los/as impulsores de estas posiciones contrahegemónicas fueron detenidos, desaparecidos o debieron exiliarse, como fue el caso de Yolanda Ortiz¹³.

Desde entonces, las políticas de Educación Ambiental tuvieron diversos recorridos dentro del Estado Nacional, tanto en los ámbitos gubernamentales de Educación como de Ambiente, con períodos de estancamiento y retroceso o de fuerte apoyo, promoción y visión de su sentido político en el marco del PAL.

El fuerte impacto de la dictadura en el campo de la Educación Ambiental, se refleja en los “tonos verdes” que las propuestas y prácticas educativo-ambientales adquirieron, poniendo énfasis en los ecosistemas y su contaminación o en la consideración de los problemas ambientales a escala mundial, dejando por fuera de análisis cualquier aspecto vinculado a la dimensión económica y política de los mismos. Esta impronta se extenderá hasta fines de la década del ’80.

Iniciando la década del ’90, se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH, 1991) dependiente de Presidencia de la Nación. Ese mismo año, el Ministerio de Cultura y Educación (MCyE) en función de un Acuerdo celebrado con la Secretaría General de Presidencia –conforme el Plan Director para el Área Ambiental de la República Argentina–, impulsa el Programa de Educación y Preservación del Medio Ambiente¹⁴. A través del mismo, se insta a que las Direcciones de las diversas modalidades y niveles efectúen las propuestas y los ajustes respectivos para que el tema sea asumido por vía curricular y se explicita el compromiso de promover planes de formación docente. A partir de ello, bajo la perspectiva del ambiente como un fenómeno complejo, se presentarán propuestas curriculares con enfoque multidisciplinario referentes a la ciudad, el agua y la energía.

Un año después, en 1992, se firmó un convenio entre el MCyE y la SRNyAH para apoyar, promover y difundir la Educación Ambiental, estableciendo una colaboración mutua para realizar tareas conjuntas en la materia. Pese a lo interesante de articular acciones entre las dos carteras ministeriales, la orientación y los materiales publicados estuvieron guiados por los conceptos y directrices de los organismos internacionales, tal como la publicación “Convivencia Ambiental, el gran Desafío-Introducción a la Ecología” (Galloni, 1992). En éste material destinado a docentes y elaborado desde la visión propia de los países del norte se afirmaba que:

Hay países que tienen lo que se llama una economía sana y fuerte. Su crecimiento les permite utilizar y consumir grandes cantidades de recursos. Otros, con problemas económicos muy graves se ven obligados a explotar sus recursos naturales sin considerar los efectos ambientales ni sociales.” (...) “los recursos no están distri-

13 Se exilia en Venezuela, donde trabajó en la Universidad Simón Bolívar. Permaneció allí por seis años.

14 Resolución 272/1991.

buidos en forma pareja. No sólo entre naciones sino dentro de cada nación, por eso hay naciones ricas y naciones pobres, así como habitantes ricos y habitantes pobres (Galloni, 1992: 57).

En 1993, con la Ley Federal de Educación, el Estado fijó los lineamientos de la política educativa conforme una serie de principios y derechos entre los que se incluía (Art. 5) la conservación del ambiente, teniendo en cuenta las necesidades del ser humano como parte del mismo. El Consejo Federal de Educación (CFE) en julio de 1994 aprueba los criterios de elaboración para los diseños curriculares de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires¹⁵ donde se explicitan sus características, como las bases comunes en cuanto a los contenidos, organización, secuenciación y se indica que deberán incluir propuestas de "contenidos transversales". Define como tales a aquellos que:

...recogen demandas y problemáticas sociales, comunitarias y/o laborales relacionadas con temas, procedimientos y/o actitudes de interés general. Generalmente su tratamiento requiere un encuadre ético que desarrolle actitudes cuidadosas y de valoración hacia la propia persona, la comunidad y el ambiente natural. Requieren del aporte de distintas disciplinas y de una lógica espiralada, ya que pueden ser abordados con distintos niveles de complejidad y profundidad según los saberes previos, los intereses y otras cuestiones que sólo es posible precisar en el nivel de cada institución escolar (CFE: 1994).

Fuera de su enunciación, fueron múltiples los problemas para su implementación, derivado sobre todo de la falta de formación docente y de las contradicciones entre los criterios de

planificación y las posibilidades institucionales reales al estar organizadas con cargas horarias docentes dispersas y fragmentadas disciplinalmente.

La reforma de la Constitución Nacional en 1994 completa el marco institucional de la Educación Ambiental en nuestro país para este período y de allí en adelante, a través de la incorporación de los nuevos derechos y garantías. Será en su Art. 41 donde se garantiza el 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. Allí se indica que: "(l)as 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". Por primera vez, aparece así en nuestro país la Educación Ambiental como un derecho constitucional. En ese mismo año, el Gobierno Nacional y el BID acordaron la creación del Programa Desarrollo Institucional en la Argentina (PRODIA), con el objetivo de promover una gestión ambiental más eficiente mediante el fortalecimiento de la base legal e institucional tanto a nivel nacional como provincial. La Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) actuó como unidad ejecutora. En el marco de ese Programa, se institucionalizó un "Componente Educación Ambiental" orientado a promover acciones de educación, información y divulgación de contenidos, temas y problemas ambientales, a través del sistema de educación formal y medios informales. Se definió la Educación Ambiental como:

...un proceso permanente en el que los individuos y la comunidad cobran conciencia de su medio y adquieren conocimientos, valores y competencias para una mejor calidad de vida. La Educación Ambiental intenta promover la

15 Criterios para la planificación de diseños curriculares compatibles las provincias y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. (1994) Serie A - Nro.8, aprobado por el Consejo Federal de Educación.

participación para actuar, individual y colectivamente, con el propósito de resolver problemas actuales y futuros del ambiente. (PRODIA, 1999: 3).

Esta definición, así como los objetivos enunciados para su desarrollo, conciencia, conocimiento, valores, destrezas y participación la posicionan en la lógica de las propuestas derivadas de los organismos internacionales y los encuentros de Educación Ambiental que habían sido patrocinados por éstos, desde Tbilisi (1977) a Salónica (1997). Quedó así manifiesto que la política educativo-ambiental del país estaría alineada con las propuestas de estos organismos.

Al mismo tiempo, uno de los objetivos prioritarios del componente fue “facilitar la puesta en marcha de una Estrategia de Educación Ambiental en el ámbito regional y provincial, y efectuar las acciones de monitoreo y seguimiento previstas en el Plan de Ejecución” (Documento PRODIA, 1999).¹⁶

La actual Ley de Educación Ambiental Integral contempla entre los instrumentos de aplicación de la misma, la construcción de una Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI). No obstante, y si bien podemos reconocer sus antecedentes en esta iniciativa, el “Documento Base de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental para la República Argentina”¹⁷ fue redactado en el contexto de la segunda oleada neoliberal que impactó sobre nuestro país. No se discuten en él los modelos de producción y consumo, la injusticia ambiental o las desigualdades

Norte-Sur. Sin embargo, es de destacar que, por primera vez, se realiza un diagnóstico participativo sobre la situación de la Educación Ambiental en el país, a través de una dinámica que convocó a diversos sectores sociales: gremios, guardaparques, docentes, funcionarios, ONGs, universidades mediante la realización de talleres regionales y provinciales con el propósito de conocer indagar en las prácticas de la Educación Ambiental formal, no formal e informal, identificar limitaciones y expectativas y recoger propuestas de Educación Ambiental de diversos actores sociales. Si bien la implementación de la Estrategia fue interrumpida con la finalización del PRODIA y la falta de financiamiento, podemos encontrar aquí el primer antecedente que buscó construir una ENEA, tal como se enuncia hoy en la Ley de EAI con espíritu participativo, intersectorial, multiactoral e interjurisdiccional.

Los inicios de la década de 2000, estarían signados por un cambio de rumbo en las políticas educativo-ambientales del país. Dentro de la Dirección Nacional de Ambiente Humano de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable¹⁸ se consolida el Programa de Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable. Desde el mismo, se promovieron numerosos encuentros en diferentes puntos de la República Argentina, a fin de difundir y trabajar intersectorialmente en la construcción de una visión crítica y social de la Educación Ambiental desde las perspectivas epistemológicas del PAL. Las articulaciones del Programa de EA con la Red de Formación Ambiental del PNUMA en ese entonces coordinada por Enrique Leff; con CTERA a través de la Escuela Marina Vilte y la carrera

16 Durante los años '90, comienza a impulsarse dentro de las políticas nacionales de los países, la Educación Ambiental en términos de Leyes y/o Estrategias Nacionales.

17 Resolución N° 1.346. Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

18 En 1996, se modificó la estructura orgánica de la SRNyAH, que pasó a denominarse Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, lo que quedó formalizado en 1998 por el Decreto N° 146.

de especialización en Educación en Ambiente para el Desarrollo Sustentable impulsada por Marta Maffei y dirigida por Carlos Galano; así como con la Fundación Ecosur presidida por Teresa Malalán fueron clave para desnaturalizar la mirada con la que se había abordado la cuestión ambiental y construir colectivamente una pedagogía crítica entendiendo que la crisis ambiental marcaba el límite del modelo de producción, consumo y distribución hegemónico y, al mismo tiempo, convocaba a un llamado a la reflexión sobre el pensamiento en el que habíamos sido formados.

En noviembre de 2000 se crea, dentro del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), una Comisión Asesora de Educación Ambiental¹⁹ en reconocimiento de la relevancia que la Educación Ambiental había adquirido en las provincias y la necesidad de fortalecer las áreas de Educación Ambiental Provinciales. Desde entonces, esta Comisión trabaja integrada por los funcionarios/as designados por los y las representantes de cada provincia ante el COFEMA y un responsable del área de Educación Ambiental del organismo de ambiente de nivel nacional. Dicha comisión asesora, a través de sus representantes, tuvo un rol protagónico durante el 2020 en la redacción del proyecto de Ley de EAI, realizando aportes al texto del proyecto de Ley.

Otro hito en la institucionalización de la Educación Ambiental en la Argentina, ocurre en noviembre de 2002, con la sanción de la Ley General del Ambiente N° 25.675 en la cual se reconoce a la Educación Ambiental como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental (Art. 8) y se la caracteriza como: (...) el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sosten-

nible, y mejoren la calidad de vida de la población (Art. 14). En esta Ley, es interesante destacar el Art. 15 donde se insta a que los Ministerios de Ambiente y Educación articulen las políticas de Educación Ambiental expresando que la misma:

... constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental, las autoridades competentes deberán coordinar con los consejos federales de Medio Ambiente (COFEMA) y de Cultura y Educación, la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal. Las jurisdicciones, en función de los contenidos básicos determinados, instrumentarán los respectivos programas o currículos a través de las normas pertinentes.

En el año 2005, se realizó el “Seminario Iberoamericano de Educación Ambiental”²⁰ en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al mismo asistieron las y los funcionarios de las áreas ambientales de las ciudades capitales de nuestro país y de las mercociudades y se firmó el documento desde la perspectiva del PAL, que ha dado en llamarse la “Declaración de Buenos Aires en Formación Ambiental”. En el mismo se asume que la Educación Ambiental no debe constituirse en un instrumento más del modelo de desarrollo imperante y se afirma que la crisis ambiental es, antes que nada, una crisis social provocada por el modelo de desarrollo productivo-tecnológico hegemónico, que se basa en una lógica mercantilista que aliena al ser humano de la naturaleza y desarrolla relaciones sociales que se caracterizan

19 Resolución N° 40/2000.

20 Convocado por la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI) y la Unidad temática de Ambiente de las Mercociudades.

por una creciente inequidad; que este modelo ha transformado la diversidad en desigualdad, avasallando la identidad cultural de los pueblos y sus saberes milenarios y que impone una visión hegemónica del mundo utilizando los mecanismos de globalización y homogeneización, como herramienta de dominación y negación de la alteridad.

Con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006 se consolida la incorporación de la Educación Ambiental dentro del sistema educativo acorde el Art. 89 a través del cual se dispone incluir la Educación Ambiental en los contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritario, así como a capacitar a los/as docentes en esta temática

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, dispondrá las medidas necesarias para proveer la Educación Ambiental en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional con la finalidad de promover valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado y la protección de la diversidad biológica; que propendan a la preservación de los recursos naturales y a su utilización sostenible y que mejoren la calidad de vida de la población.

Es relevante destacar esto porque desde el año 2004 se había iniciado el proceso de construcción federal de acuerdos curriculares para la definición de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (en adelante, NAP). Se incorporan así en la discusión sobre los NAP diversos temas y contenidos de Educación Ambiental. Éstos quedan incluidos desde entonces en las recomendaciones para la enseñanza en los distintos niveles educativos y son retomados en los Diseños Curriculares jurisdiccionales con diversos formatos, pero cabe preguntarse respecto de la mirada y el sentido pedagógico desde el cual se abordan. Por otro lado, y salvo contadas capacitaciones ofrecidas en el marco

de la entonces Red Federal de Formación Docente Continua, continuaron siendo escasos los espacios de formación docente que abordan los marcos conceptuales y pedagógicos de la Educación Ambiental, específicamente desde las perspectivas críticas.

Concomitantemente en el 2006, se formaliza un espacio de Educación Ambiental dentro de la cartera de Ambiente Nacional, a partir de la creación de un área específica que desde entonces fue creciendo, la Unidad de Coordinación de Educación Ambiental (UCOEA)²¹ y que hoy tiene el rango de Dirección Nacional de Educación Ambiental y Participación Ciudadana. Esto significó un avance sustantivo en cuanto a la efectiva institucionalización de la Educación Ambiental y permitió contratar especialistas para su gestión.

Paralelamente, y en su rol de diputada nacional, Marta Maffei trabaja en el proyecto de ley de Educación Ambiental que llega a sancionarse en la cámara de Diputados y que llevaba la impronta de los debates acaecidos en los Congresos de Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable realizados por CTERA en el país en 2004 y 2006, cuya profusa participación claramente reflejaba el interés y la necesidad de institucionalizar la Educación Ambiental como política pública.

Con la finalidad de elaborar un Plan Estratégico Nacional de Educación Ambiental con acciones de corto, mediano y largo plazo, se impulsa en 2007 la construcción de una Estrategia Nacional de Educación Ambiental cuyos objetivos estaban orientados a establecer un marco conceptual que permitiera unificar criterios en las actividades de Educación Ambiental; elaborar, difundir y mantener actualizado un estudio diagnóstico sobre la situación de la Educación Ambiental, las diferentes rea-

21 Creada por Resolución N° 542/2006 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

lidades en nuestro país, sus agentes, recursos; identificar necesidades, intereses y prioridades del país referidos a los actores y grupos clave a través de la participación comunitaria y la generación de consensos para orientar los programas de Educación Ambiental. A tal fin, se realiza el "Primer Taller Nacional para la Elaboración de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental", que reunió a autoridades de todas las provincias, tanto de los ministerios de Educación como de Ambiente. Entre las principales conclusiones del taller, se destacan la necesidad de fortalecer y desarrollar la cooperación entre distintos ámbitos de gobierno, en particular, en las dependencias de Educación y Medio Ambiente; lograr permanencia y estabilidad de los Programas de Educación Ambiental ante los cambios de gestión; profundizar el enfoque conceptual e incorporar enfoques pedagógicos críticos; y, la necesidad de impulsar programas de formación docente en Educación Ambiental.

Un año después en el marco de la ENEA, ante la demanda de espacios de formación y capacitación en Educación Ambiental desde la perspectiva del PAL y con objeto de fortalecer las áreas educativo-ambientales de las provincias, desde la UCOEA, se realizó un curso de capacitación en Educación Ambiental destinado a funcionarios/as. Este curso tuvo por objetivo trascender la actualización en aspectos didácticos, conceptuales y disciplinares para problematizar y cuestionar la ontología del conocimiento y reflexionar acerca del sentido social y político de la Educación Ambiental, promoviendo así que los referentes y responsables provinciales y municipales de los programas y áreas de Educación Ambiental se constituyeran en sujetos de decisión en su hacer albergados en una perspectiva crítica. En paralelo se inician las gestiones para organizar el VI Congreso Iberoamericano de Educación

Ambiental, del cual la Argentina había asumido el compromiso²² de ser sede.

Dentro de la misma línea de una Educación Ambiental crítica, emancipatoria y liberadora, la SAyDS publica en 2009 el libro *Aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la Educación Ambiental* (García y Priotto, 2009), cuyo objetivo fue constituirse en una herramienta pedagógica para los educadores ambientales que trabajan desde espacios formales y no formales al tiempo que definir el sentido de la política educativo ambiental para el país. Los fundamentos de la Ley de Educación Ambiental Integral recuperan parte del discurso de este texto y el cuerpo de la ley también.

La idea de que la Educación Ambiental se constituyera en una política de Estado cobra fuerza con la realización del VI Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, que se desarrolla en 2009 en nuestro país organizado de manera conjunta entre la SAyDS y el Ministerio de Educación de la Nación. Este evento de máxima relevancia en Latinoamérica tuvo por objetivo general promover que la Educación Ambiental se constituya en una política de Estado, para fortalecer la gestión pública en la construcción de territorios de vida sustentable y promover la articulación e integración de saberes ambientales entre los diversos actores territoriales, de manera de posicionar la Educación Ambiental desde la perspectiva latinoamericana. El encuentro reunió a más de 3.500 educadores/as ambientales con los máximos referentes del Pensamiento Ambiental Latinoamericano, entre ellos a Felipe Ángel, Guiller-

22 En 2005, al finalizar el V Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental realizado en Joinville, Brasil, la Argentina se postula a fin de ser país sede del VI Iberoamericano, mediante nota de compromiso firmada por el entonces Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

mo Castro, Antonio Elizalde, Dimas Floriani, Carlos Galano, Edgar González Gaudiano, Enrique Leff, Lourdes Lozano, Nana Minnini, Patricia Noguera, Alcira Rivarosa, Rosa María Romero Cuevas, Martha Roque Molina, Marcos Sorrentino, Víctor Toledo, Raquel Trajber y Eloísa Tréllez Solís, entre otros. Sin duda, es relevante este Congreso Iberoamericano en la historia de la institucionalización de la Educación Ambiental en nuestro país, porque si bien estuvo auspiciado por organizaciones internacionales como el Programa Latinoamericano y Caribeño de Educación Ambiental (PLACEA) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), de la Red de Formación Ambiental (PNUMA) y del Instituto Internacional de Planificación Educativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), su gran impronta consistió en que logró posicionar la Educación Ambiental desde la perspectiva latinoamericana. Permitió discutir las bases de una política educativa entendiendo la Educación Ambiental como *praxis* social que parte de cuestionar los modos de producción y desarrollo hegemónicos a nivel mundial, en tanto son los causantes de la expulsión de grandes sectores poblacionales de sus territorios de vida, de la degradación de la naturaleza y el cambio climático bajo un modelo que sigue contaminando, excluyendo y generando pobreza. Los aportes y debates quedaron plasmados en el libro *Enriqueciendo las propuestas educativo ambientales para la acción colectiva* (2009).

Ese mismo año, como resultado de una reunión realizada con los referentes provinciales de Educación Ambiental, se elaboró un documento conjunto que fue presentado ante el COFEMA destacando la necesidad de institucionalizar y fortalecer las áreas de Educación Ambiental de las provincias e impulsar la sanción de Leyes de Educación Ambiental provinciales y de una Ley Nacional de Educación

Ambiental, promoviendo la articulación entre el COFEMA y el CFE.

En el año 2010, dentro de la UCOEA, se creó el Programa Iniciativa de Educación Ambiental Argentina (IDEA.Ar) y su lanzamiento oficial de manera conjunta entre la SAYDS y el Ministerio de Educación de la Nación, se realizó en abril de 2011 mediante la firma de un Convenio Marco entre ambos organismos. Tras una serie de reuniones y acuerdos entre ambos organismos acerca del enfoque y fundamentos de la Educación Ambiental y recuperando los aportes curriculares por nivel educativo desde una perspectiva didáctica y pedagógica crítica, se publican los manuales titulados: *Educación Ambiental: Ideas y propuestas para docentes* en versiones específicas destinadas a los niveles inicial, primario y secundario. Este es un antecedente de la producción de materiales específicos de Educación Ambiental contextualizados por nivel en forma interministerial.

En diciembre de 2015, se sanciona en Diputados el proyecto de ley de Educación Ambiental presentado por la Doctora Adriana Puiggrós. El mismo fue sancionado por unanimidad en esta Cámara. No obstante, con el cambio de gobierno no se le atribuyó prioridad ni interés político por lo que no se trató en el Senado y perdió estado parlamentario²³.

La importancia de la formalización de los espacios dentro de la gestión pública, con equipos consolidados y formados, quedó manifiesta durante el período 2016-2019, contexto en el que las políticas neoliberales impul-

23 El proyecto presentado en 2006 mencionado *up supra* y este del 2015 constituyen los antecesores directos de la Ley de Educación Ambiental Integral, tanto en lo que refiere al cuerpo de la ley, su espíritu contenidos e instrumentos de gestión como en los principios de la Educación Ambiental enmarcados en el PAL.

sadas por el gobierno nacional, irrumpieron y quebraron los múltiples procesos que habían sido abordados desde las perspectivas de derechos en la década anterior. Que el área de Educación Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) contara con profesionales capacitados y comprometidos con la Educación Ambiental permitió, por un lado, dotar de una mirada crítica al trabajo con los ODS (con la meta de no instalar a través de ellos el discurso del desarrollo); y, por el otro, dar continuidad al trabajo en el marco de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental. La misma, entendida como proceso que posibilita construir participativamente los lineamientos de la política nacional de Educación Ambiental constituyéndose en un polo de discusión crítica sobre las políticas nacionales y provinciales en materia de Educación Ambiental. El trabajo colaborativo desarrollado durante los años 2016, 2017 y 2018 mediante dos Encuentros Nacionales de Educación Ambiental, cuatro Encuentros Regionales y ocho Encuentros Provinciales donde participaron los referentes de Educación Ambiental de las áreas de Ambiente y Educación de cada provincia, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, universidades y profesionales de la comunicación. La Dirección de Educación Ambiental del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación estuvo a cargo de la coordinación general de este proceso junto al Ministerio de Educación de la Nación y la Comisión Asesora de Educación Ambiental del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). El primer punto que se destaca dentro del *Plan de Acción nacional y provincial* resultante de este trabajo colectivo es el fortalecimiento de la capacidad institucional, dentro del cual se indica la necesidad de impulsar la sanción de una ley de Educación Ambiental nacional e incorporar la misma en la legislación provincial; promover esfuerzos para asegurar una erogación presupuestaria específica a nivel nacional, provincial

y municipal que garantice el desarrollo de las acciones educativo-ambientales orientadas al cambio cultural hacia la sustentabilidad; promover y fortalecer la participación de los referentes provinciales de Educación Ambiental dentro de la Comisión Asesora de Educación Ambiental del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y dentro del ámbito de la educación formal en el Consejo Federal de Educación (CFE); crear, jerarquizar y/o fortalecer las áreas educativo-ambientales en las provincias para dar continuidad a las políticas y estrategias de educación ambiental; y promover el intercambio y la cooperación interinstitucional, tanto gubernamental como de las Organizaciones No Gubernamentales, para enriquecer e incidir en las políticas públicas de educación ambiental de manera integral.

Finalmente, y a manera de síntesis, el llamado a que los Ministerios de Ambiente y Educación articulen políticas de Educación Ambiental sólo logra concretarse a través de diversos convenios marco firmados a lo largo de los años que no consiguen traducirse más allá de una expresión de voluntad para el trabajo conjunto o a través de acciones puntuales, y no como una propuesta integral y federal de Educación Ambiental. Si bien fueron numerosas las acciones de Educación Ambiental dentro del sistema educativo formal, no hubo una política educativo-ambiental fuerte y definida para el territorio nacional. Las formas de hacer Educación Ambiental quedaron libradas a la voluntad y el compromiso individual de los propios docentes y, en algunos casos, a la voluntad de los gobiernos provinciales. Si bien la cartera educativa ha contado con algún especialista dedicado al tema, nunca se consolidó un espacio específico para la gestión de la Educación Ambiental dentro de ese ámbito de gobierno nacional.

Respecto del Ministerio de Ambiente, si bien fue creciendo el área de Educación Ambiental a lo largo del tiempo, el apoyo político-económico para implementar procesos educa-

tivo-ambientales dependió de la prioridad que se le asignara según los contextos políticos y las decisiones tomadas por las autoridades, acorde comprendieran o no la importancia de la Educación Ambiental más allá de un discurso enunciativo. De todas maneras, dentro del ámbito gubernamental de nuestro país, las líneas más críticas de la Educación Ambiental estuvieron inscriptas históricamente en el Ministerio de Ambiente, a diferencia de lo que sucedió en otros países latinoamericanos donde las áreas de Educación fueron quienes tomaron el tema como bandera de vanguardia.

Por otro lado, pueden reconocerse los intentos previos por garantizar la Educación Ambiental como política pública a través de la sanción de una Ley. Éstos se sostuvieron en el compromiso de grupos que han promovido desde diversos espacios políticos el armado de los anteproyectos de ley donde se observa que la impronta del PAL como paradigma estuvo presente.

Finalmente, el anteproyecto de Ley de Educación Ambiental Integral fue impulsado por el PEN en la firma del Presidente de la Nación y refrendado por los ministros de Ambiente y Educación. Cabe señalar el mensaje que acompaña al mismo, en su presentación al Congreso de la Nación (del 25 de octubre de 2020) donde reconoce la deuda que el país tiene en la consolidación de un marco legal integral para la Educación Ambiental. Es de destacar que, hasta la sanción de dicha Ley, los ministros de ambiente y educación han realizado la defensa del anteproyecto en las comisiones convocadas a tratarlo, tanto en la cámara de Diputados como en el Senado, señalando la relevancia de que la Educación Ambiental se constituya en una política de Estado.

IV. Atreverse. El desafío de las narrativas críticas en la territorialización de la Educación Ambiental

En el contexto de las sanciones de la Ley Yolanda y la Ley de Educación Ambiental Integral —que de manera complementaria garantizan la educación en ambiente a todos los sectores de la población a través de todos los niveles del sistema educativo formal, en los ámbitos socio-comunitarios, en los medios de difusión y la formación de los trabajadores del Estado Nacional en todos sus niveles jerárquicos y en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; con más de diez provincias que en estos primeros seis meses ya han adherido y otras tantas que están en proceso de adhesión—, el principal desafío por venir es orientar el sentido de las propuestas formativas que se desplieguen como políticas de Estado en el país.

Partiendo de la definición de Educación Ambiental adoptada en la Ley²⁴ como un “proceso que defiende la sustentabilidad como proyecto social, el desarrollo con justicia social, la distribución de la riqueza, preservación de la naturaleza, igualdad de género, protección de la salud, democracia participativa y respeto por la diversidad cultural”, podemos decir que están constituidas las bases para orientar las propuestas desde una pedagogía crítica que nos permita visibilizar los determinantes de nuestras condiciones de existencia y profundizar el debate sobre las causas estructurales de la crisis civilizatoria actual.

Y aquí resulta interesante retomar estas orientaciones en el horizonte de una Educación Ambiental que no es neutra y que, por lo tanto, pugna por reflexionar, cuestionar y preguntarse por lo consabido en la búsqueda de una alternativa emancipadora frente a las múltiples crisis que estamos atravesando como

24 Ley de Educación Ambiental Integral, Ley 27.621, Art. 2.

sociedad y que ponen en evidencia la insustentabilidad del modelo de desarrollo actual. Asimismo y, retomando las teorías críticas de la educación, será importante la pregunta por el conocimiento, los contenidos, pero en relación al *para quién* y a la definición de *por qué ese conocimiento y no otro, qué aporta, qué sentido tienen esos conocimientos en nuestro país y en el contexto Latinoamericano*. Esto inexorablemente remite a la reflexión respecto de para qué tipo de sociedad estamos formando. Decidir sobre esto, es una elección moral, al decir de McLaren:

¿Queremos que nuestras escuelas creen una ciudadanía pasiva y apática o una ciudadanía politizada, capaz de luchar por las diferentes formas de vida pública y comprometida con la igualdad y la justicia social? ¿Queremos adaptar a los estudiantes a la división capitalista del trabajo haciendo que sean meramente funcionales dentro de él, o queremos hacer que los estudiantes se sientan incómodos en una sociedad que explota a los trabajadores, que sataniza a la gente de color, que abusa de la mujer, que privilegia a los ricos, que comete actos de agresión imperialista contra otros países, que coloniza el espíritu y que arranca totalmente el alma nacional de la conciencia social colectiva? ¿O tal vez queremos crear esferas de libertad en nuestras aulas e invitar a los estudiantes a convertirse en agentes de transformación y esperanza? (2005: 254).

Responder a estos interrogantes será uno de los principales desafíos de la Educación Ambiental en la Argentina, ya que a nivel curricular los NAP del Ministerio de Educación incluyen contenidos ambientales en todos los niveles. La Ley Yolanda también menciona la información mínima²⁵ que deberán contener las capacitaciones obligatorias en materia ambiental, refiriendo específicamente a cambio

climático, protección de la biodiversidad y los ecosistemas, eficiencia energética y energías renovables, economía circular y al desarrollo sostenible, contemplando también la normativa ambiental vigente, pero no menciona desde dónde dimensionar esa información. La clave estará en reconocer los marcos conceptuales desde los cuales trabajarlos.

Asumimos que las políticas educativo-ambientales en nuestro país requieren abreviar en los principios epistemológicos y político-ideológicos del Pensamiento Ambiental Latinoamericano. De otra manera, corren el riesgo de reproducir la mirada de la Modernidad y su falta de territorialización, cayendo en lo que Arturo Escobar denomina "colonización de la realidad por el discurso del desarrollo". En este sentido, la problemática ambiental no puede comprenderse sin analizar la forma en que nuestros países y la región en general se inscriben en el contexto internacional a nivel político, de mercado y de producción de conocimiento. De ahí que las prácticas de enseñanza no pueden pensarse por fuera de una reflexión política, en el marco de los procesos libertarios latinoamericanos y a la luz de una pedagogía ambiental crítica que posibilite construir y diseñar propuestas educativo-ambientales transformadoras.

Nos encontramos con dos Leyes que presentan el mismo desafío: construir las narrativas que orienten la reflexión y la acción en una *praxis* emancipadora. Pero, ¿Cuándo la Educación Ambiental es parte de un proyecto transformador?:

- Cuando permite comprender la crisis ambiental actual como un emergente del modelo de desarrollo hegemónico y el sistema de valores que lo sustenta, anclado en la expansión del mercado como ideología.
- Cuando explicita/visibiliza cómo el extractivismo, la injusticia ambiental, la destrucción de bienes comunes, la inequidad y exclusión social, el fomento del consumismo, la cultura del individualismo se articula en los mo-

25 Ley Yolanda 27.592, Art 5.

dos de producción, consumo y distribución hegemónico.

- Cuando reconoce tras la crisis ambiental actual al modelo de vida patriarcal, eurocéntrico, racista y universalista que desde la Modernidad a nuestros días legitimó y naturalizó una racionalidad economicista y un paradigma de conocimiento instrumental y mecanicista.
- Cuando interpela al desarrollo entendido como sinónimo de crecimiento económico y las externalidades sociales y ecológicas de decisiones políticas-económicas que no consideran la dimensión ambiental.
- Cuando cuestiona las lógicas hegemónicas y globalizadoras del conocimiento, la colonialidad del pensamiento.
- Cuando permite conjugar otras formas de pensar, ser y sentir en el mundo para construir sustentabilidad(es) desde la pluralidad de miradas y desde el diálogo de saberes entramando el conocimiento popular con el de los pueblos originarios y los conocimientos técnico-científicos.
- Cuando parte del principio de que, sin justicia de género, no hay justicia ambiental.

En síntesis, cuando permite una lectura no hegemónica del mundo. Cuando discute, cuestiona y explicita las contradicciones del modelo de desarrollo actual, los valores sociales en que este se funda y las relaciones sociales que instituye. Cuando impulsa procesos orientados a la deconstrucción epistemológica de la racionalidad dominante para la construcción de una nueva racionalidad social y la sustentabilidad como proyecto colectivo –desde la diversidad y la otredad– para decidir nuestras condiciones de existencia.

El conocimiento en Educación Ambiental es conocimiento en la acción, no sólo para entender la complejidad de las problemáticas, sino para modelar alternativas de resistencia con argumentos conceptuales propios y, sobre todo, diseñando inéditos futuros posibles.

Como escribiera Paulo Freire: “la Educación no cambia al mundo, cambia a las personas. Y son éstas quienes cambiarán el mundo”. La Argentina tiene la oportunidad histórica de marcar el sentido formativo de las propuestas educativas para un futuro sustentable desde una epistemología del Sur, en el reencuentro con nosotros mismos, desde nuestras identidades, con memoria histórica y en toda la riqueza que expresa la diversidad biológica y cultural de nuestro país y de Latinoamérica.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2012). *El desarrollo: de la euforia al desencanto*. En A. Acosta (Eds.). *Buen vivir. Sumak.Kausay. Una oportunidad para imaginar otros mundos* (pp. 35-61). Quito: Abya Yala.
- Apple, M. (1990). *Ideology and curriculum*. New York: Routledge.
- Apple, M. (1995). *Education and power*. New York: Routledge.
- Apple, M. (1997). *Official knowledge. Democratic Education in a Conservative Age*. London: Routledge.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. CMMAD (1987). *Nuestro Futuro Común. Informe Brundtland*. Recuperado de http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Escobar, A. (2011). *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar*. En E. Lander (Comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.
- Esteva G. (1996). *Desarrollo*. En W. Sachs (Ed.). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC.
- Freire, P. (1967). *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1968). *Educação e conscientização: extensãoismo rural*. Cuernavaca: CIDOC.

- Freire, P. (1970). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1988). *Pedagogia del oprimido*. Madrid: Siglo XXI.
- Freire, P. (1995). *Pedagogia: diálogo e conflito*. São Paulo: Editora Cortez.
- Fundación Bariloche (1976). Modelo mundial latinoamericano. *Nueva Sociedad*. Núm. 22, 16-29. Recuperado de: http://nuso.org/media/articles/downloads/210_1.pdf [Consulta-do 7/6/2017]
- Galano, C. (2008). Ambientalizar el problema de la cuestión ambiental. *Revista Solidaridad global*. Año 5, Núm. 10, 6-17.
- Galloni, M. (1992). *Convivencia Ambiental, el gran Desafío*. En *Introducción a la Ecología*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Programa de Educación y Preservación del Medioambiente.
- García, D.; Azcona, M. S. y De La Iglesia, O. (2017). *Educación Ambiental. Construir sentidos compartidos*. Buenos Aires: Colección Travesía Educativo Ambiental. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Ministerio de Educación de la Nación.
- García, D. y Fernández Marchessi, N. (2017). *Genealogía de la institucionalización de la Educación Ambiental en la Argentina*. En *Inclusión en la Formación en Educación Ambiental en la Educación Superior*. Buenos Aires: La Bicicleta Ediciones.
- García, D. y Menegaz, A. (2013). *Las dimensiones del desarrollo sustentable*. En B. Carpinetti (Coord.). *Introducción al desarrollo sustentable* (pp. 85- 111). Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- García, D. y Priotto, G. (2009). *Educación ambiental: aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la Educación Ambiental*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- García, D. (Comp.). (2009). *Enriqueciendo las propuestas educativo-ambientales para la acción colectiva*. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - PNUMA.
- Gentili, P. (1994). *Poder económico, ideología y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Gentili, P. (2011). *Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: Siglo XXI - CLACSO.
- Giroux, H. (1983). *Theory and resistance in education: pedagogy for the opposition*. London: Heinemann.
- Giroux, H. (1996). Race and the Debate on Public Intellectuals. *International Journal of Educational Reform*. Vol. 5, Núm. 3, 345-350.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. En *Racionalidad de la acción y racionalidad social*. Madrid: Taurus.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Herrera, A. (1972). Proyecto Latinoamericano de Modelo Mundial. *Revista Comercio Exterior*. 413-422. Recuperado de: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/525/4/RCE5.pdf>
- Kemmis, S. (2010). Investigación para la praxis: saber hacer, Pedagogía, Cultura y Sociedad. 18: 1, 9-27. DOI: 10.1080 / 14681360903556756
- Lander, E. (Comp.). (2011). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CIC-CUS - CLACSO.
- Larraín, S. (2002). La línea de dignidad como indicador de sustentabilidad socioambiental: avances desde el concepto de vida mínima hacia el concepto de vida digna. *Revista Polis*. Vol. 1, Núm. 3.
- Leff, E. (2002). *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Ley de Educación Ambiental Integral Ley 27.621. Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/350000-354999/350594/norma.htm>

- Ley de Educación Nacional 20.206. Argentina. Recuperado de: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf
- Ley General del Ambiente 25.675. Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>
- Ley Yolanda. Ley 27.952. Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=345172>
- Manifiesto por la Vida. (2002). Por una Ética para la Sustentabilidad. *Simposio sobre Ética y Desarrollo Sustentable*. Bogotá. Publicado en PNUMA. Recuperado de: <http://www.pnuma.org/educamb/mantexto.php>.
- McLaren, P. (2005). *La vida en las escuelas. Una introducción a la pedagogía crítica en los fundamentos de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Noguera, A. P. (2004). *El reencantamiento del mundo*. Manizales Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: PNUMA.
- ONU (2012). *El Futuro que queremos. Conferencia de naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible*. Washington DC: ONU. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/CONF.216/L.1>
- Perón, J. D. (1972). *Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo*. Disponible en: <http://historiadelperonismo.com/?p=7954>
- Pfeffer, M. (1999). *Documento Base de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental para la República Argentina*. Buenos Aires: Programa Desarrollo Ambiental Institucional - Componente Educación Ambiental. PRODIA-BID.
- Pierri, N. (2005). *Historia del concepto del desarrollo sustentable*. En G. Foladori & N. Pierri (Edits.). ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. (pp. 27-80). México: Miguel Ángel Porrúa - UAZ - Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Tadeu de Silva, T. (1999). *Documentos de Identidad. Una introducción a las teorías del currículo*. Belo Horizonte: Autêntica Editorial.

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Las experiencias neodesarrollistas a la luz de las teorías latinoamericanas del subdesarrollo y la dependencia

Neo-developmental experiences in the light of Latin American theories of underdevelopment and dependency

Por Leandro Bona* y Andrés Wainer**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.

Fecha de Aceptación: 29 de agosto de 2021.

RESUMEN

Este artículo de investigación se propone indagar sobre la pertinencia de algunos de los conceptos centrales de dos de los más destacados exponentes del pensamiento estructuralista latinoamericano y del dependentismo, como lo son Celso Furtado y Ruy Mauro Marini, para analizar las potencialidades y los límites de los proyectos “neodesarrollistas” en la Argentina y en el Brasil, siendo que desde mediados de la pasada década los mismos se han visto severamente cuestionados a raíz de la reaparición de problemas estructurales de orden económico y del cambio de signo político de sus gobiernos. Esta recuperación de dos “clásicos” del pensamiento crítico latinoamericano no im-

plica desconocer los grandes cambios que se han producido en el marco general en el que se desenvuelven las economías de la región desde que estos autores formularan sus ideas, sino más bien se trata de identificar cuáles categorías resultan aún fecundas para analizar la situación de la región en un nuevo contexto económico mundial.

Palabras clave: *Brasil, Argentina, Neodesarrollismo, Subdesarrollo, Dependencia.*

ABSTRACT

This article aims to acknowledge the relevance of some of the central concepts of two of the most outstanding exponents of Latin American Structuralism and Dependence, such

* Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes. Magister en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador de CONICET. Correo electrónico: leandrombona@gmail.com

** Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Magister en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Investigador de CONICET. Correo electrónico: awainer@flacso.org.ar

as Celso Furtado and Ruy Mauro Marini, to analyze the limits and possibilities of “neo-developmental” projects in Argentina and Brazil, both severely questioned in recent years as economic structural problems reemerged and progressive governments were replaced by conservative ones. This recovery of two of the most important intellectuals of Latin American critical thought does not imply ignoring big changes that have taken place in the general framework in which regional economies are inserted from the time these authors lived, but rather it is about identifying which categories are still productive to analyze the situation of the region in a new global economic context.

Keywords: *Brazil, Argentina, Neo-developmentalism, Underdevelopment, Dependency.*

Introducción

En las últimas décadas del siglo pasado el neoliberalismo se consolidó como visión hegemónica, desplazando aquellas concepciones teóricas propias de la región latinoamericana, como el estructuralismo y el dependentismo, que hacían eje en la existencia de una diferencia jerárquica y estructural a nivel mundial entre naciones y regiones. El ideario neoliberal, por el contrario, sostenía que el libre comercio, la acelerada movilidad del capital y la fuerte expansión de las empresas transnacionales contribuían a eliminar las diferencias de ingresos entre países. Bajo esta perspectiva, la eliminación de las barreras comerciales, productivas y financieras permitiría una asignación eficiente e “impersonal” de los recursos que mejoraría la productividad, permitiendo que los países “emergentes” converjan rápidamente con los países desarrollados. Sin embargo, la mayor parte de las experiencias neoliberales en América Latina terminaron en un marcado fracaso económico y político, dando lugar al surgimiento de una nueva propuesta que logró un consenso importante en los países más grandes del cono sur. El llamado “neodesarrollismo”,

implementado en países como la Argentina y Brasil bajo los gobiernos kirchneristas (2003-2015) y del Partido de los Trabajadores (2002-2016), respectivamente, surgió como una respuesta a las políticas del “Consenso de Washington” procurando recrear un proceso de desarrollo a partir de una mayor intervención del Estado en la economía.

Ambos ensayos fueron concluidos con la irrupción de un “giro ortodoxo”. En la Argentina este cambio se produjo con la victoria de la alianza Cambiemos en las elecciones de 2015, tras cuatro años de virtual estancamiento económico a raíz de crecientes problemas en la balanza de pagos (Wainer, 2018). En Brasil también hubo una merma en la actividad económica desde 2014 y el proceso político fue interrumpido con un golpe de Estado institucional, que inició un ciclo conservador completado con la elección de Jair Bolsonaro en 2018 (Oreiro y de Paula, 2019). Si bien el deterioro económico no debe considerarse el factor determinante de los cambios en los signos políticos de cada país, no puede soslayarse que es un aspecto de relevancia.

La reinstauración del proyecto neoliberal en la Argentina no duró más que un mandato presidencial (cuatro años), ya que este no pudo ser revalidado en las urnas. En 2019 se inició un proyecto político, encabezado por Alberto Fernández, que procura retomar aspectos centrales del ideario neodesarrollista, en tanto Brasil anticipa una disputa electoral donde el ex presidente Inácio “Lula” Da Silva (2002-2010) se propone recrear el ciclo previo de gobiernos del Partido de los Trabajadores. En un contexto donde la pandemia mundial del COVID-19 ha debilitado las posiciones fiscales, financieras y comerciales para todos los países, dejando en evidencia las profundas debilidades estructurales de los países de la región (CEPAL, 2020), la revisión del programa “neodesarrollista” cobra nueva relevancia.

En este sentido, el análisis de las experiencias del kirchnerismo en la Argentina y

del Partido de los Trabajadores en Brasil puede aportar valiosos elementos para anticipar algunos de los problemas y limitaciones que pueden enfrentar nuevos proyectos neodesarrollistas en la región. En dicho marco, el objetivo de este artículo de investigación es el de indagar en la productividad —o no— de algunos de los conceptos centrales de dos de los más destacados exponentes del pensamiento estructuralista latinoamericano y del dependismo, como lo son Celso Furtado y Ruy Mauro Marini, para analizar los límites y posibilidades de los proyectos “neodesarrollistas”.

La propuesta de retomar algunos de los planteos elaborados por Furtado y Marini no implica desconocer los grandes cambios que se han producido en el marco general en el que se desenvuelven las economías latinoamericanas desde que dichos intelectuales introdujeron sus ideas. Más bien se trata de identificar cuáles de las categorías elaboradas por estos pensadores resultan aún fecundas para analizar la situación de la región en un contexto económico mundial distinto.

Para realizar esta tarea, este artículo de investigación se organiza de la siguiente manera: luego de esta introducción, se repasan los principales postulados neodesarrollistas, así como sus experiencias concretas a partir de los casos de la Argentina y Brasil. En el apartado siguiente, se desarrolla una crítica de las mismas en base a los aportes de las visiones dependistas, en sus vertientes marxistas y estructuralistas, en particular a partir de los trabajos de Marini y Furtado. Este estudio cierra con unas reflexiones finales.

1. Breves apuntes conceptuales sobre las experiencias neodesarrollistas de la Argentina y Brasil en los 2000

Después de la crisis de los proyectos neoliberales en América del Sur, a principios del nuevo siglo, emergieron gobiernos críticos de las políticas del Consenso de Washington, en un “giro a la izquierda” integrado por proyectos

radicalizados (Venezuela, Bolivia, Ecuador) y neodesarrollistas o posneoliberales (Argentina, Brasil, Uruguay). Los casos de la Argentina y Brasil se convirtieron en dos experiencias “paralelas” de sintonía ideológica y políticas económicas heterodoxas, que varios autores calificaron como neodesarrollistas (Borón, 2009; Bresser Pereira, 2007; Félix, 2017; Katz, 2015). A diferencia de las propuestas más radicalizadas o socialistas, estos experimentos tendieron un cierto “puente” con la tradición estructuralista latinoamericana en la medida en que se presentaron como un contrapunto con el proyecto neoliberal heredero del Consenso de Washington.

Como primer aspecto, debe señalarse que las dos administraciones que mejor aplican con esta caracterización son las experiencias de la Argentina y Brasil bajo los gobiernos de centrozquierda del kirchnerismo (2003-2015) y del Partido de los Trabajadores (2002-2016), respectivamente. Por este motivo, la discusión se centrará en estos dos procesos.

La identificación de estas etapas como procesos neodesarrollistas no está exenta de polémica, en la medida en que no existe un consenso respecto de qué expresa esta definición. Siguiendo a Katz (2015), los modelos de la Argentina y Brasil constituyen las exponentes más fieles de una concepción económica heterodoxa, que se apoya en las estructuras semi-periféricas de estos países y presenta un conjunto de ideas difuso, pero alternativo al que se seguía del Consenso de Washington. En efecto, no se trata de un cuerpo teórico consistente como el neoliberal (filosóficamente liberal, económicamente ortodoxo) (Harvey, 2007), ya que no hay una “concepción del mundo” ni tampoco un programa político que aspire a una contrahegemonía pos-neoliberal global (o regional). A su vez, al interior del universo neodesarrollista, conviven distintas miradas y enfoques. Dicha propuesta funciona como experiencia histórica concreta a partir del análisis de sus políticas y resultados.

Haciendo un esfuerzo de síntesis entre los enfoques neodesarrollistas y las experiencias bajo examen, se puede inferir que el neodesarrollismo presenta un conjunto de ideas apoyadas en el desarrollismo clásico, *aggiornado* a las condiciones económicas de la fase neoliberal (Ouriques, 2012). A grandes rasgos, se trata de planteos que proponían:

I. Combinar el impulso al sector privado con controles y regulaciones estatales, allí donde fuese necesario. A diferencia del esquema desarrollista tradicional, el Estado no está llamado a promover la planificación económica, eligiendo pautas distributivas, incorporación de técnicas de producción e inserción internacional sectoriales. En cambio, se asume que el neoliberalismo (al que se adecuó la propia CEPAL en los años '90 (Bielschowsky, 1998) redefinió una estructura productiva a partir de la liberalización comercial que impuso un conjunto de reglas a las que resulta difícil cuestionar. Por ello, los mecanismos de intervención estatal aparecen como respuestas a las necesidades de acumulación siempre que haya fracasado el sector privado. En ese sentido, el control sobre algunas empresas y organismos públicos clave (petróleo, servicios públicos, jubilaciones) reviste importancia para evitar una asignación inequitativa de los recursos. Pero también emergen controles sobre la regulación laboral (como el salario y las jubilaciones mínimas), el comercio exterior (apropiación de rentas), el sector financiero y algunos precios clave, combinados con la extensión de programas sociales para los sectores de menores recursos (Bolsa Familia, Hambre Cero, Minha casa, minha vida en Brasil; Asignación Universal por Hijo, PROGRESAR, moratoria jubilatoria en la Argentina; entre otros). A diferencia del enfoque neoliberal, el neodesarrollismo tomó nota de las crisis sufridas en el marco del Consenso de Washing-

ton y recuperó la tradición redistributiva del Estado generando incentivos y un “set de precios relativos” (vía las mencionadas políticas cambiarias, monetarias, fiscales, etcétera) afín al fomento del “crecimiento con inclusión social” (Sader, 2014; Varesi, 2016). Esta tendencia redistributiva tiene mayor peso en la mirada “social neodesarrollista” de autores como Barbosa (2011) que en los planteos teóricos de autores como Bresser-Pereira, Oreiro y Marconi (2014).

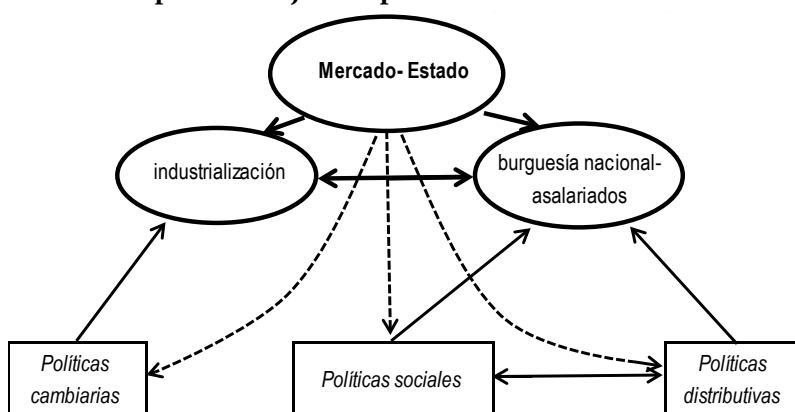
II. Industrializar con fuentes internas de divisas: uno de los problemas tradicionales de las economías latinoamericanas ha sido la restricción externa al crecimiento (Braun y Joy, 1981; Díaz Alejandro, 1963; O'Donnell, 1977). Bajo el paradigma neoliberal, el endeudamiento externo ofició como fuente de divisas, aunque buena parte de esos recursos culminaron fugándose al exterior y las crisis de México y Asia en la década del '90 tuvieron significativas repercusiones en las economías crecientemente abiertas (Kulfas, 2007). El paradigma de los esquemas neodesarrollistas, en sus distintas vertientes, se basó en combatir este problema evitando el endeudamiento externo y promoviendo una política de acumulación de reservas internacionales que respaldara el valor de la moneda local ante movimientos cambiarios y financieros. Para ello, contribuyó decisivamente el ciclo de auge de los precios de los *commodities* de exportación de la región (Grijalva, 2014), que alentaron una expansión inédita de los agronegocios. En efecto, la lógica neodesarrollista apuntó a permitir el despliegue de técnicas productivas nocivas para la naturaleza (Cáceres, 2015), para que el mismo redundara en crecientes volúmenes exportables y el consecuente ingreso de divisas financiara el crecimiento económico, promoviendo indirectamente la actividad industrial. La

producción manufacturera, a la usanza desarrollista tradicional, debía contar con un marco de promoción productiva sectorial (exenciones impositivas, subsidios, aliento exportador, créditos) y regional (con el MERCOSUR como espacio de realización de buena parte de las mercancías, además de explorar mercados asiáticos y africanos) bajo la premisa de que crearía empleo y habilitaría mejoras salariales y distributivas. Pero estas actividades no pueden insertarse adecuadamente en los mercados externos y/o locales sin realizar permanentes cambios técnicos, poniendo el acento en la productividad, a la manera neoschumpeteriana, con la que el neoestructuralismo (especialmente brasileño) tuvo particular afinidad (Infante, 2011).

- III. Ampliar el mercado interno y apostar a la “burguesía nacional”: la pieza que completa el tablero neodesarrollista es la promoción de un mercado interno retroalimentado con la producción industrial nacional, aunque sin “cerrar” la economía (Guillén y Vidal, 2007) y donde el sector financiero se encuentre relativamente postergado (Bresser Pereira, 2017). Se apela en este caso a diseñar un equilibrio keynesiano que rememora la tradición desarrollista, ahora no sólo impulsada por ingresos directos para las mayorías sino además con “salarios indirectos” (programas de transferencias de ingresos, créditos al consumo y seguridad social ampliada). Para que prospere esta alianza consumo asalariado-producción PyME, a la vieja propuesta del estructuralismo se le adicionó el crédito al consumo y la obra pública como vectores de la demanda, además del mencionado cuidado sobre la relación salarial, aunque sin sobrepasar niveles de ingreso que tengan efectos de puja distributiva-inflación y, por ende, prestando atención en la productividad (French Davis, 2003). En sus versiones más radicales, se apuntó

a reemplazar un régimen de crecimiento jalonado por la oferta propio del esquema neoliberal, por uno tirado por la demanda (Chena y Panigo, 2011).

Gráfico N°1
Marco conceptual y mecanismos de transmisión de políticas bajo el esquema neodesarrollista.



Fuente: elaboración propia

Como lo indica el Gráfico N°1, para que opere este esquema era preciso diseñar un conjunto de políticas económicas y sociales fundamentales desde el punto de vista del ordenamiento ideológico neodesarrollista:

a. Políticas cambiarias: uno de los argumentos de mayor insistencia por parte de autores neodesarrollistas hace hincapié en la necesidad de sostener un tipo de cambio competitivo. Se trata de un esquema de flotación administrada que “encarezca” las importaciones y “abarate” las exportaciones, con el propósito de obtener superávits comerciales que relajen las históricas dificultades externas, además de generar demanda externa que aliente la inversión (Damill, Frenkel y Rapetti, 2015; Bresser Pereira, 2017). En la práctica, a pesar de la política de acumulación de reservas internacionales en ambos casos, en la Argentina el tipo de cambio real se fue apreciando desde 2007/8 al ritmo de la inflación, mientras que en Brasil se dio una apreciación nominal a partir del superávit

comercial y, especialmente, un masivo ingreso de capitales (Salama, 2016a).

b. Políticas sociales: a la dinámica del crecimiento económico se le incorpora el objetivo de la “inclusión social”, entendido como un conjunto de programas de transferencia de ingresos que otorgue derechos a sectores tradicionalmente excluidos de los beneficios del empleo formal (Calcagno, 2015; Sader, 2013). Se trata de una “reparación” de las políticas neoliberales, responsables de la expansión de la masa de trabajadores desocupados, temporarios, precarizados y de bajos ingresos. Estas políticas, en combinación con las distributivas, se proponen dar sustento a un mercado interno que incentive, desde el punto de vista de la demanda, el consumo agregado (Bolsa familia en Brasil, Planes Jefes y Jefas de hogar y Asignación Universal por Hijo en la Argentina).

c. Políticas redistributivas: a diferencia del planteo neoliberal, se sostiene la necesidad de recuperar herramientas regulatorias,

monetarias, financieras, fiscales y productivas que permitan una relativa protección de los perceptores de ingresos fijos (asalariados y pequeños comerciantes) y apunten a recrear (con mayor o menor énfasis) un proceso de industrialización, como vector de mejoras en empleo y salarios (Calcagno, 2015; Ferrer, 2015; Rodríguez Marques da Silva, 2014). Se trata del incremento del tamaño del Estado (presión tributaria y gasto público en relación al PBI (CEPAL, 2016) y su consecuente utilización en inversiones en educación, salud, transporte, provisión de servicios públicos, ampliación de jubilaciones y pensiones, elevación de salarios mínimos, etcétera.

Esta apretada síntesis funciona simplemente como enfoque general de los esquemas neodesarrollistas, donde cabe anotar que entre las experiencias de la Argentina y Brasil se advierten diferencias significativas. Ello deriva, en cada caso, de los distintos puntos de partida de cada proyecto (el kirchnerismo emergió después de la mayor crisis de la historia argentina, en el marco de la recuperación del protagonismo de los sectores populares en la arena política al calor de las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 –Bonnet, 2015–; en tanto el Partido de los Trabajadores llegó al poder bajo el cuestionamiento de las políticas neoliberales de Cardoso, pero anticipando el respeto a sus principales directrices en la “Carta al povo brasileiro” (Correa Prado, 2012), así como de los marcos de alianzas sociales que les fueron dando cuerpo (Singer, 2015; Varesi, 2016).

Si se examinan las distintas variantes del neodesarrollismo que expresaron los casos de los gobiernos de la Argentina y Brasil, se puede afirmar que mientras ambos iniciaron como un “neodesarrollismo clásico” (2002-2008 en la Argentina y 2002-2010 en Brasil), luego divergieron, porque en el caso de nuestro país

se mutó hacia una modalidad “populista” (2009-2015) (Wainer, 2018), mientras que la ex colonia portuguesa viró hacia un esquema “ortodoxo” (2011-2016) (De Oliveira, 2014).

En efecto, al interior de cada proceso se manifestaron distintas etapas que permiten inferir que el neodesarrollismo carecía de una estrategia económica clara, sino que se fue redefiniendo en base a las alianzas sociales y el contexto internacional que se presentaron en cada caso. El primer momento de “Lula” (2003-2005) se caracterizó por el ensayo de un esquema neodesarrollista conservador, en la línea de las recomendaciones de la propuesta de Bresser-Pereira. Más adelante (2006-2012), encaró un programa con mayores señales estatal-intervencionistas, en el sendero de autores como Barbosa, y finalmente, ya bajo el mandato de Dilma Rouseff (2013-2016) y en un contexto de reversión de las condiciones externas favorables, acabó ensayando un ajuste ortodoxo que no impidió su destitución parlamentaria exprés.

En el caso de la Argentina, el primer tramo de gobiernos kirchneristas (2003-2008) respetó las reglas de mercado, beneficiándose del ciclo favorable del precio de los *commodities*, para luego, ante crecientes dificultades en el sector externo, profundizar una estrategia neodesarrollista radical (populista), que alentaba un proceso redistributivo que terminó limitado por las condiciones de la estructura productiva heredada. Aquí se expresan, dentro del neodesarrollismo, las vertientes “progresistas” (mucho más enfáticas en la necesidad de profundizar estrategias intervencionistas del Estado, como los casos de Ferrer o Guillén) de las “conservadoras” (más orientadas en la elevación de la productividad y la tónica exportadora y con menor peso relativo del Estado en la economía, en la línea de Bresser-Pereira u Ocampo).

2. Los aportes de Marini y Furtado para discutir los límites del neodesarrollismo

La presentación de las ideas centrales de lo que se ha definido como un enfoque neodesarrollista, aun con las importantes diferencias teóricas (autores “progresistas” y “conservadores”) y prácticas en su interior (Brasil y la Argentina), invita a discutirlos en la actualidad. Si bien la interrupción de las experiencias neodesarrollistas en la Argentina y Brasil (vía golpe de estado parlamentario en Brasilia y elecciones nacionales en la Argentina) puede leerse en el marco de una estrategia geopolítica que enlaza con la retomada del control imperialista en la región (golpes de estado parlamentarios en Honduras en 2009 y Paraguay en 2012, persecución política al ex presidente de Ecuador, golpe militar clásico en Bolivia en 2019, más el constante esmerilamiento de Venezuela desde la asunción de Nicolás Maduro en 2013), este enfoque solo aborda parcialmente el problema, ya que la situación debe ser analizada también a partir de las propias limitaciones teóricas de cada proyecto.

Al respecto, los aportes realizados por Ruy Mauro Marini y Celso Furtado, dos de los principales teóricos del pensamiento latinoamericano en el siglo XX, reinstalan la validez de los aspectos señalados por el enfoque de la dependencia, tanto en su versión marxista como estructuralista, para debatir sobre las posibilidades y perspectivas de la estrategia neodesarrollista.

En lo que sigue de este apartado, se presentan algunos de los principales argumentos de estos autores que pueden rediscutirse a la luz de las experiencias recientes:

1. El ciclo del capital en las economías dependientes

Uno de los ejes ordenadores del análisis de la dependencia, para Furtado y Marini, partía del reconocimiento de que las economías la-

tinoamericanas, así fueran aquellas de “desarrollo medio” (la Argentina y Brasil), estaban insertas en el mercado mundial en carácter subordinado al crecimiento de los países centrales. Esto implicaba dar cuenta de que la forma que asumía la acumulación de capital en la periferia (o semiperiferia) se subordinaba bajo las jerarquías impuestas por el patrón de poder que emanaba de los países centrales. Furtado sostenía que:

(...) las llamadas economías subdesarrolladas constituyen subsistemas, cuyo comportamiento no es completamente inteligible si no se disponen de las hipótesis relativas a la estructura y funcionamiento del sistema global o, por lo menos, de algunas hipótesis sobre las relaciones entre los subsistemas creadores y los importadores de tecnología o de nuevos patrones de comportamiento.

(...) Habiendo adoptado este enfoque, la teoría del subdesarrollo no es más que una teoría de la dependencia (Furtado, 1971: 336).

Como se advierte, el fenómeno de la dependencia asume un carácter central, porque es indivisible del análisis sobre la estructura y las leyes de movimiento de las economías periféricas. Al respecto, cabe destacar que los enfoques de “neodesarrollismo progresista” (Ferrer, Guillén), recuperan el clivaje *centro-periferia* como eje del análisis, aunque no, como en este caso, bajo la óptica de la dependencia, mientras que el grueso de los autores de la CEPAL descartó estas categorías durante la década de 1990 (Sunkel, 1991; Bárcena y Prado, 2015).

Marini, como uno de los padres fundadores de la Teoría Marxista de la Dependencia (TMD), coincide en este aspecto con Furtado. En su célebre definición, caracterizó este fenómeno como:

(...) una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones

de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia. El fruto de la dependencia puede no ser por ende sino más dependencia, y su liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que ella involucra (Marini, 2007: 104).

Aplicando este criterio, se observa que para aprender sobre los aspectos específicos de las dinámicas nacionales de los países de la región resulta necesario tener un abordaje sobre cómo se articulan las relaciones con el mercado mundial. Al introducir esta dimensión, el estructuralismo de Furtado y el marxismo de Marini confluyen sobre la existencia de jerarquías y relaciones de poder surgidas de las modalidades de acumulación que perfilaron distintos roles productivos y geopolíticos.

Marini explicitó esta lógica al describir el ciclo del capital en las economías dependientes, utilizando categorías elaboradas por Marx en *“El Capital”*. Allí indicó que la producción en los países periféricos se caracterizaba, entre otros aspectos, por: 1) la histórica extensión de producciones primarias (agro y minería) para proveer al centro de recursos baratos y así bajar el costo de los insumos y de la reproducción de la fuerza de trabajo, 2) la superexplotación de la fuerza de trabajo (pago por debajo de su valor) para compensar los menores niveles de productividad, y 3) una producción del sector más “moderno” –es decir, con mayores niveles de productividad– destinada al mercado externo y/o al consumo de altos ingresos de las élites locales (Marini, 2007). Como surge del análisis precedente, se destaca la atención respecto de las condiciones de producción que permiten la recreación del ciclo, donde las formas de organización, inserción en los mercados y condiciones de trabajo revisten características nítidamente diferentes entre centro y periferia.

Si bien Furtado no compartía la importancia asignada por Marini a los procesos de producción, se puede establecer una clara conexión argumental con la Teoría Marxista de la Dependencia respecto de la colocación de las mercancías producidas en la periferia. El nordestino destacó que en nuestros países se imponen patrones de consumo acordes a la estructura productiva de los centros, generando una desarticulación entre niveles de producción y consumo. En efecto, si se imitan las conductas de demanda de los países desarrollados (Prebisch, 1981), pero con estructuras técnicas subdesarrolladas, se obtiene un esquema de naturaleza distinta a la que opera en los países centrales, donde los incrementos de productividad se acompañaban de mejoras salariales; en tanto que ello no ocurría en la periferia debido a las diferentes formas en que se constituyó la clase trabajadora en América Latina¹. Estos argumentos ponen en cuestión la idea de forjar un modelo de crecimiento jalonado por los salarios (como plantean los proyectos neodesarrollistas progresistas).

Por su parte, mientras Furtado depositaba confianza en una “alianza mercadointernista” (recreada en la dinámica industrialización - mejoras en la productividad - aumentos de salarios) que operara del mismo modo en los centros durante las llamadas tres décadas doradas del capitalismo (1945-1975) a la manera

1 Debido a la herencia colonial, en muchos países de América Latina existió un exceso de mano de obra (ex esclavos o indígenas) que permitió niveles salariales relativamente bajos (Brasil, Antillas, Perú, Bolivia) y niveles de organización sindical menos extensos y organizados que en los centros. En algunas excepciones (Uruguay y la Argentina) la asistencia de mano de obra europea, debido a escasez de ex esclavos e indígenas, convivió con ofertas salariales más acordes a las de los centros (Furtado, 1966).

keynesiana²; Marini era escéptico, nuevamente como resultado de los distintos enfoques respecto de la mirada sobre la producción y la realización propios de los abordajes marxistas y keynesianos (Mattick, 2013).

En este sentido, la dualidad o heterogeneidad estructural, puesta a prueba bajo la etapa de auge de los precios de los *commodities* durante el período 2002-2012 en la Argentina y Brasil, más bien tendió a ratificar la inserción internacional señalada por los teóricos de la dependencia aquí mencionados y no a revertir el ciclo de desarrollo subordinado. Como se destaca en Belloni y Wainer (2014), los países de la región no perforaron las “barreras estructurales” propias de sus sistemas productivos extrovertidos, primario exportadores e internacionalmente rezagados en renglones industriales, además de mantenerse la lógica de los patrones de consumo estratificados (Sbattella y otros, 2013; Caldeira, 2017). En el caso de la Argentina, tal vez el ejemplo de mayores intenciones explícitas de alcanzar ciertos niveles de industrialización de forma de completar varios casilleros vacíos de la matriz insumo-producto –y aun habiendo conseguido algunos resultados en esa línea (Lavarello, 2017)–, arreció la tradicional restricción externa (2011-2015), agravada por la reversión del ciclo ascendente de los precios de los *commodities*, que derivó en la ralentización o freno de las mejoras salariales y sociales al calor del virtual estancamiento económico y las tensiones distributivas en la sociedad civil (Manzanelli, Barrera, Belloni y Basualdo, 2014). Allí se expresaron las debilidades del crecimiento económico sin cambio

estructural (Cantamutto y otros, 2016; Porta y Fernández Bugna, 2009).

De todas formas, aun de no haber irrumpido la crisis internacional y la reversión (parcial) de los términos de intercambio desde 2012, la restricción externa hubiese emergido al ritmo del crecimiento económico, porque la dependencia importadora restringe el margen de maniobra del manejo de las divisas, tanto por la pulsión de la estructura industrial altamente ensambladora y demandante de insumos externos, como por causa del incremento del consumo de bienes de lujo producidos extra-fronteras (Furtado, 1971). Es así que el (posible) aumento de la productividad y la industrialización (acotada) requieren del incremento de la demanda de los grupos de altos ingresos, principales vectores de demanda de las economías subdesarrolladas (Marini, 2007). Asimismo, se agregó un fenómeno que también involucra a los sectores de altos ingresos: una fuerte salida de divisas a tevé de la cuenta capital (fuga de capitales), drenaje que afectó las capacidades productivas de los países de la región, particularmente la Argentina y Brasil en el período 2012-2015³ (Rúa, 2019).

2 El énfasis de Furtado en fomentar la demanda interna remite a que para éste no alcanza con elevar la tasa de explotación para aumentar la tasa de ganancia –y con ello la inversión–, dado que sin una demanda fuerte la rotación del capital se vuelve más lenta (Furtado, 1964).

3 Si bien la fuga es un fenómeno común a los países de la región (Rúa, 2019), en la Argentina tiene particularidades derivadas de la lógica tanto de la valorización financiera (endeudamiento y fuga) como de sus móviles vinculados a la volatilidad de la economía, que transforman al país en una economía bimonetaria, con sectores dolarizados (Barrera y Wainer, 2018). En Brasil, si bien la fuga es igualmente significativa, no se inserta en el carácter bimonetario del caso argentino, sino en un proceso de financiarización donde se observan volátiles movimientos de ingreso y egreso de divisas por la cuenta capital, en una lógica mucho más “desconectada” de la economía real (Munhoz y Libanio, 2009).

Igualmente, evidencias compiladas sobre las condiciones de trabajo en los casos de la Argentina (Barrera y López, 2016; Cantamutto, 2016) y Brasil (Carcanholo, 2008; Salama, 2016b) muestran que, si bien existieron mejoras salariales y distributivas durante la primera quincena del siglo XXI que modificaron la tendencia evidenciada durante los años '90, éstas no lograron revertir las condiciones impuestas por el modelo neoliberal. Al respecto, conviene notar que las condiciones en que escribieron Marini y Furtado eran notablemente distintas en relación al patrón de acumulación mundial. El tránsito de un esquema de “liberalismo imbricado” hacia uno neoliberal (Harvey, 2007) redefinió la forma en que se desarrolla el ciclo dependiente, especialmente en lo que atañe los procesos de cambio técnico y la dinámica salarial y distributiva, tanto en el centro como en la periferia.

2. El papel del capital extranjero y sus consecuencias en términos de desarrollo

Siguiendo la crítica precedente respecto de la relevancia del ciclo del capital en las economías periféricas, así como los patrones de consumo diferenciados para analizar los procesos neodesarrollistas, debe insertarse la forma que asumen las inversiones extranjeras en las economías dependientes. Allí radica otro núcleo de análisis que merece revisarse a la luz de las experiencias recientes, que depositaron mayor expectativa en la llegada de inversiones de firmas multi o transnacionales como vectores del crecimiento de la productividad y la consecuente mejora en la competitividad en el plano externo (Ocampo, 2016). En algunos casos, autores neodesarrollistas plantean la importancia de dirigir esas inversiones a sectores específicos con el propósito de no reforzar tendencias primario-minero-exportadoras (Guillén y Vidal, 2007); sin embargo, la experiencia de los casos bajo estudio indica que el capital extranjero ha tenido una amplia penetración en los sectores más dinámicos del

aparato productivo, reforzando la concentración y centralización económica en la cúpula exportadora empresarial en particular, y productiva en general (Bielschowsky y Wainer, 2014; García Zanotti, 2017, Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

Para el análisis de estos aspectos, Marini y Furtado emplearon las categorías de la dependencia, al observar allí la inserción del capital extranjero no como un trampolín de mejoras en la productividad y (potencialmente) en los salarios, sino como una manifestación de la estrategia del capital de los países con capacidad de decisión para generar beneficios (Furtado) o plusvalor (Marini), pasibles de ser apropiados por el centro.

Siguiendo el planteo de Furtado, el “desarrollo” para los países dependientes proviene del incremento de su participación en la economía internacional a través de las grandes empresas que controlan las nuevas técnicas, participando a su vez, de manera creciente, en las actividades de los países periféricos. Si las transnacionales cumplen el papel de dinamizador de la economía y a su vez este crecimiento se retroalimenta con la demanda de bienes y servicios suntuarios, estas firmas pueden controlar y difundir dichas necesidades de consumo, lo que no tiende a homogeneizar la estructura productiva a nivel global, sino todo lo contrario. Se despliegan así técnicas de punta en sectores extrovertidos o destinados al consumo de lujo, incrementando su dotación de capital y marcando mayor distancia con el resto de la economía, heterogénea y trabajo-intensiva, reforzando la tendencia a la concentración del ingreso (Furtado, 1971 y 1972). Esto se debe a que la estructura económica de la región donde se introduce la empresa transnacional no necesariamente se ve modificada dado que absorbe a una reducida porción de la mano de obra disponible y el nivel del salario real está condicionado por las situaciones pre-existentes a la instalación de nuevas empresas, de manera que no tiene relación directa con el

nivel de productividad de la nueva actividad económica.

Marini reconoce que con la entrada del capital extranjero en América Latina —en especial en Brasil, la Argentina y México— avanzan la industrialización y la productividad del trabajo, dado que, a pesar que muchas veces la tecnología que incorporan los capitales extranjeros es inferior a la media internacional —ya que suele tratarse de medios de producción ya obsoletos en sus países de origen—, ésta suele ser superior al promedio utilizado en la economía local (e incluso a veces inexistentes en esta) (Marini, 1979). Sin embargo, ello da lugar a un desarrollo deformado, porque la acumulación basada en la superexplotación obstaculiza el tránsito hacia la producción de plusvalía relativa, en otras palabras, basada en la tecnología y la productividad del trabajo, es decir, no tienen capacidad de “derramar” mejoras en el conjunto del aparato productivo (Allami, 2014). Al igual que en el enfoque de Furtado, para Marini la gran masa de ganancias generada por la empresa capitalista no se integra a la economía local dado que su utilización depende de las condiciones de la economía de procedencia.

3. La discusión sobre la naturaleza del Estado

Un argumento que se desprende de las estrategias de desarrollo planteadas por los autores neodesarrollistas es la referida a cierta centralidad del Estado como eje articulador de un proyecto político-económico capaz de orientar y dirigir, con distintos niveles de intervención, la dinámica de acumulación y hacerla compatible con mejoras sociales. En este sentido, existe mayor sintonía con el pensamiento de Furtado, quien consideraba necesario solidificar una estrategia mercadointernista que pivotara sobre la conducción de la burguesía nacional-industrial en matrimonio con los asalariados organizados como vectores de demanda (Furtado, 1978). Para el nordestino

residía allí una posibilidad, no exenta de tensiones distributivas y políticas, que era pertinente explorar, aunque no desconocía las limitaciones de dicha plataforma, ya que si bien el Estado:

puede introducir modificaciones significativas en el perfil de la demanda y en la estructura del propio sistema productivo (...), sería difícil desconocer que el caso general, por lo menos en América Latina, corresponde a una acción estatal que no alcanza a modificar las tendencias básicas citadas o que, en algunos casos, tiende a agravarlas (Furtado, 1971: 342).

Se encuentra aquí una concepción dialéctica del Estado que sintoniza con el enfoque del marxismo estructuralista (Furtado, 1966) y otorga una importante dimensión al proceso de construcción de alianzas de clases y fracciones de clase que da cuenta de la complejidad del Estado como relación social. Pero este derrotero se encuentra ausente en los enfoques neodesarrollistas, dado que la caracterización del Estado resulta mucho menos rica y elaborada desde el punto de vista teórico, asemejándose más a los abordajes ortodoxos que entienden al Estado como un planificador central, donde bajo distintas situaciones (teoría de los juegos), deben perfeccionar las instituciones para mejorar las condiciones de promoción del desarrollo. Aquí acuerdan muchos neo-estructuralistas con los neoschumpeterianos (Ocampo, 2016; Pérez, 2001; Sunkel, 1991).

Si bien la caracterización del Estado no ocupó un lugar central en la obra de Marini, puede rastrearse en algunos de sus textos que su concepción difiere parcialmente de la de buena parte de los teóricos de la dependencia (Dos Santos, Bambirra, Frank), más ligada al instrumentalismo y, se acerca en ciertos aspectos, al igual que Furtado, al estructuralismo marxista, especialmente a Poulantzas. Marini menciona en “*Las razones del neodesarrollismo*” la importancia de las alianzas de clases para

sostener la dominación y, a nivel del Estado, de la hegemonía de una fracción de la clase dominante. En este sentido, le da un lugar relevante a la lucha de clases y la vincula con cambios en las políticas económicas⁴. Sin embargo, a diferencia de Furtado, Marini entendía que los Estados periféricos, aun cuando fueran más o menos intervencionistas o apoyados en coaliciones sociales distintas, estaban diseñados para responder a los intereses de las clases dominantes locales en su inserción dependiente en el mercado mundial:

El reforzamiento del Estado nacional en los países dependientes actúa, de hecho, como uno de los elementos que, de manera contradictoria, aseguran el desarrollo de la integración de los sistemas de producción. Desde el punto de vista económico, el capital exportado por los países imperialistas a las zonas dependientes exige allí del Estado nacional una capacidad creciente en materia de obras de infraestructura, defensa del mercado interno, negociaciones financieras y comerciales con el exterior, financiamiento interno y creación de condiciones políticas (en particular en el terreno laboral) favorables a la inversión extranjera. Si la exportación de capital desde la nación imperialista marca el momento en que se expresa en forma pura la tendencia del capital a internacionalizarse, su conversión en capital productivo en el marco

de una economía nacional determinada representa el de su negación, al pasar a depender ese capital de la capacidad de esta economía –y por ende del Estado que la rige– para garantizar su reproducción (Marini, 1977: 22).

En definitiva, los enfoques neodesarrollistas del Estado adolecen de los aportes notables realizados por un conjunto de teóricos desde mediados de los años '70, especialmente al no advertir que el carácter de clase del Estado impide a los neo-estructuralistas progresistas y conservadores captar las lógicas subyacentes de los condicionantes sobre los que operan los programas implementados por los gobiernos de turno, bajo las lógicas internacionales (de acumulación de capital) y nacionales (de luchas de clases y fracciones de clase) en que se insertan.

Los casos de la Argentina y Brasil son paradigmáticos al respecto, porque constituyen ejemplos de alianzas de clases con eje en burguesías locales y en el marco de distintos niveles de cuestionamiento del ciclo neoliberal (Boito y Zeninger, 2014; López, 2015) que dieron como resultado respuestas y programas distintos en el plano de las luchas internas por la distribución del ingreso⁵. Lo que también ha sido puesto discusión en este caso, con

4 En el mencionado texto Marini señala, en relación a la política “filopopulista” del gobierno de Costa e Silva (1967-1969) –segundo presidente militar luego del golpe de 1964–, que “la intensa lucha de clases de ese período y el cuestionamiento a la fracción hegemónica, al interior del bloque dominante, constituyen sin duda factores que pueden haber provocado el aumento del gasto público” (Marini, 2007: 172). Esta situación se modificaría a partir de 1969 cuando, con el tercer gobierno militar, se consagra la hegemonía del gran capital.

5 Cuando arreció la crisis internacional y la restricción externa, en los gobiernos kirchneristas se desplegó una deriva “populista”, intentando disciplinar a la alianza de clases del período neoliberal bajo la premisa de sostener el aparato industrial y evitar la reducción de ingresos de las clases subalternas. Brasil en cambio, después de la elección de 2014 en que resultó reelecta Dilma Rousseff (Partido de los Trabajadores) y en el marco de crecientes dificultades de recesión e inflación, exploró un giro ortodoxo basado en el ajuste fiscal (además de sugerir una reforma de flexibilización laboral), con evidentes consecuencias negativas sobre los sectores populares.

posterioridad al giro conservador en ambos países, es la efectiva vigencia de una “burguesía nacional” capaz de interesarse en la alianza mercadointernista que pareciera emerger de los planteos neodesarrollistas. Como lo han constatado numerosos estudios (Katz, 2015; Treacy, 2015; Wainer, 2018), ese sujeto aparece, cuando menos, difuso, en el marco de las transformaciones que el neoliberalismo imprimió en las clases dominantes y su perfil societario y managerial (Duménil y Lévy, 2014), dificultando decisivamente el pivote de esta estrategia. Las clases dominantes de la Argentina y Brasil, transnacionalizadas y extrovertidas, se han mostrado más atentas a la contención de las clases subalternas (en estas ocasiones que fijaron mayores “pisos” de derechos sociales) que en la recreación de la alianza “a la izquierda” que supusiera el desplazamiento del capital extranjero. Este aspecto puede constatarse a través del respaldo que las “burguesías nacionales” dieron al golpe parlamentario en Brasil⁶ y al gobierno conservador en la Argentina⁷, donde se constataron giros ortodoxos pro-

motores de desarrollos primario-exportadores apoyados en las ventajas comparativas, lejos de la tónica industrializadora.

4. Sistema global y categorías nacionales

Una categoría relevante para el análisis de Marini remitía a la gravitación del imperialismo para entender el desarrollo de las estructuras productivas y distributivas. Esto imprime una dimensión descartada por el arco neodesarrollista, al no primar enfoques que pongan el acento en los aspectos “exógenos al desarrollo interno” que explican las condiciones de dependencia.

Como lo apunta Katz (2015), el neodesarrollismo comparte argumentos con las visiones endogenistas que criticaron a la Teoría Marxista de la Dependencia desde los '70 y '80 (Cueva, 1974), al considerar que son esencialmente las relaciones sociales internas (para algunos autores progresistas, de clases) las que forjaron los distintos patrones de acumulación en cada país, imprimiendo lógicas específicas según las constelaciones sociales originadas al pulso del devenir histórico. Incluso la centralidad de las condiciones de las distintas alianzas de clases fue un aporte sustancial de Cardoso y Faletto (1969), fundadores de la Teoría Sociológica de la Dependencia (TSD).

Al respecto, si bien la obra de Furtado puede vincularse mejor con la óptica neodesarrollista al depositar cierta esperanza en la superación del subdesarrollo a partir de las conductas de las clases sociales y sus fracciones a nivel interno, el nordestino consideraba que este devenir histórico era el resultado de la construcción histórica de la periferia latinoamericana impulsada por inducción externa. Es decir, el desarrollo capitalista en la región no se habría dado a partir de la evolución endógena de una economía pre-capitalista sino gracias al desarrollo de empresas ligadas al comercio de las economías industrializadas en expansión (Furtado, 1964 y 1966).

Esta dimensión del debate, en buena medida de carácter historiográfico, ocupó un papel

6 Ver la posición de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo respecto del golpe: “Das desonerações ao ‘renúncia já’: como a Fiesp rompeu com Dilma”, *Nexo Jornal*, 17/3/2016; “FIESP y FIERJAN defendem impeachment de Dilma”, *O Globo*, 17/3/2016.

7 Véanse las declaraciones y los comunicados de la Unión Industrial Argentina (“Para la UIA Macri es más preciso y sólido que Scioli”, *BAE*, 30/6/2015; “La UIA apoyó a Macri: el sistema de juicios laborales ‘es perverso’ y ‘frena la inversión’”, *Clarín*, 13/6/2017) y la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (“Expectativa de las PyMEs por el cambio de gobierno”, comunicados de CAME, diciembre 2015; “CAME respaldó las reformas tributaria y laboral impulsadas por el Gobierno”, *La Nación*, 9/12/2017).

relevante en la segunda mitad del siglo pasado a partir de la polémica Dobb/Sweezy sobre el desarrollo capitalista. Allí coalicionaban las visiones *endogenistas* (Dobb), que mostraban la relevancia en el modo que asumían las formaciones sociales a partir del desarrollo del agro, versus las *exogenistas* (Sweezy), con mayor énfasis en el despliegue comercial como polea de transmisión de las relaciones capitalistas, que serían un punto de partida para la Teoría Marxista de la Dependencia. Precisamente Gunder Frank, quien lanzó la Teoría Marxista de la Dependencia bajo la premisa del “desarrollo del subdesarrollo”, había sido discípulo de Sweezy y tomó la idea del *exogenismo*, según la cual las potencias centrales fueron clave para definir las formas estructurales que asumieron las periferias (Frank, 1967), siendo el Imperialismo un concepto imprescindible para entender los sentidos de la dependencia.

Si bien Marini no coincide con una serie de argumentos empleados por Frank (Katz, 2011; Marini, 2007), cabe destacar que, si la dependencia existe, ella implica la existencia de centros y periferias donde se establecen relaciones de subordinación y ciertas fracciones de clases se benefician mientras que otras se rezagan. Esto no significa que las categorías nacionales se relativizan, sino que expanden la polarización generada por el sistema capitalista mundial. Incluso Marini creó el concepto de subimperialismo para dar cuenta de las estrategias que desarrollaban las grandes empresas de países como Brasil, que se expandían en sus zonas de influencia: las periferias cercanas (Sudamérica). Allí operaban, según el autor, los mismos criterios jerárquicos que emanaban de las relaciones centro-periferia.

En los últimos años, lo sucedido en América Latina permite reinstalar la centralidad de estas dimensiones, ya que diversos ensayos de “desarrollo autónomo”, con principios de soberanía y criterios de inserción regional y relaciones Sur-Sur fueron desarticulados por acción de fuerzas tanto internas como externas

organizadas para ello⁸. La Argentina y Brasil, antes promotores de la ampliación del MERCOSUR hacia Venezuela y de la UNASUR, se convirtieron, tras el golpe institucional a Dilma Rousseff y la victoria electoral de Mauricio Macri, en firmes aliados de Washington en el tablero regional (con un MERCOSUR abocado precisamente al desplazamiento de Venezuela, y celebrando acuerdos de libre comercio con la Unión Europea), lo que reinstala la potencia de los análisis que tienen en cuenta las relaciones de fuerza a nivel internacional para iluminar el examen de aspectos económicos y sociales nacionales. No obstante, la recuperación del análisis del proceso mundial de acumulación bajo las plumas de Marini y Furtado, central para el análisis de la dependencia y usualmente omitido en los enfoques neodesarrollistas de diverso cuño, no debe pasar por alto que las transformaciones producidas en la actual fase del capitalismo imprimen nuevas dimensiones a la situación de dependencia. Al respecto, se destacan esfuerzos recientes por actualizar el pensamiento dependentista, donde se teoriza sobre el crecimiento del capital especulativo y/o financiero (Carcanholo y

8 En Honduras en el año 2009 hubo un golpe de Estado cuando se hacía una consulta popular sobre la incorporación del país a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, decididamente opuesta a los intereses de Washington). En Paraguay en 2012 y el propio Brasil en 2016 sendos golpes parlamentarios desplazaron a Fernando Lugo y Dilma Rousseff de sus respectivos gobiernos, reinstalando a los partidos tradicionales y reforzando los lazos con los Estados Unidos. También se destacan las acciones mancomunadas de Colombia y los Estados Unidos alrededor de Venezuela (movimientos en la frontera, sabotajes comerciales y financieros, etcétera) con el propósito de condicionar el manejo económico en aquel país.

Nakatani, 1999) y se argumenta que el mismo refuerza las lógicas que exacerban la polarización centro-periferia (Osorio, 2014). En efecto, muchos dependentistas siguen los trazos de pensadores marxistas (Chesnais, 2001) para interpretar cómo se articulan las estrategias corporativas, altamente financiarizadas y concentradas desde los años '70 del siglo pasado.

Por otro lado, también se encuentran esfuerzos para repensar las relaciones de dependencia a partir del surgimiento de una nueva potencia mundial como China. Mientras que la mayor parte de los autores neo-desarrollistas ve a la creciente influencia de China en América Latina como una oportunidad para incrementar las exportaciones y los flujos inversores, autores que parten de las categorías elaboradas por Marini y otros dependentistas consideran que esta se basa en una relación desigual que incrementa las tendencias hacia la reprimarización de las economías latinoamericanas (Carcanholo y Saludjian, 2012; Bolinaga y Slipak, 2015; Cibilis y Ludueña, 2016; Slipak, 2013 y 2014). Todo este bagaje permite estudiar las transferencias de excedente económico entre centro y periferia y analizar qué rol cumplen las economías latinoamericanas en el nuevo escenario mundial, bajo las tendencias que se verifican en un patrón de acumulación neoliberal, que limita los márgenes de autonomía relativa del Estado y redefine los actores sociales y productivos bajo las nuevas condiciones de generación y uso de la riqueza (Arceo, 2011; Treacy, 2015).

5. La trascendencia del enfoque Centro-Periferia

Las transferencias de valor entre el centro y la periferia constituyen una idea fundamental en el pensamiento estructuralista y dependentista que los programas neodesarrollistas no han abordado. Reside allí una piedra angular para los abordajes de Furtado y Marini, porque expresan las modalidades de acumulación en la jerarquía internacional. Al respecto, cabe destacar que la pérdida de la centralidad del en-

foque centro-periferia del que adolecen buena parte de los trabajos del neo-estructuralismo se transforma en un punto de partida para entender la crítica de los autores escogidos. Sin identificar un sistema mundial en donde operan las categorías de imperialismo, dominación y subordinación, se diluyen las perspectivas que ponen el acento en las dimensiones de poder y geopolítica. En este sentido, la Teoría Marxista de la Dependencia confluyó con la Teoría del Sistema-Mundo de Wallerstein (2005), donde conceptos como semiperiferia, mercado mundial y transferencias de valor actualizan el análisis de la dependencia (Katz, 2011).

Para Furtado, en las periferias se producía una salida del excedente económico a través de la fuga de capitales locales al exterior, como resultado de las modalidades de acumulación del gran capital, su inserción en sectores exportadores y de menores necesidades de reinversión, junto a la insuficiencia del mercado interno como promotor del crecimiento económico nacional (Furtado, 1978). Estudios recientes sobre este aspecto para el caso de la Argentina (Basualdo, 2017; Gaggero y otros, 2015; Sbattella y otros, 2013) y otros países de la región (Rúa, 2019) dan cuenta de la relevancia de la exteriorización de divisas por parte de los grupos económicos locales, así como la remisión de utilidades y distribución de dividendos de parte de las transnacionales a casas matrices (Belloni y Wainer, 2013; Schorr y Wainer, 2015; Treacy, 2015).

A esa línea argumental, que hacía eje en las características de la matriz productiva como centro del análisis para interpretar las transferencias de riqueza entre el centro y la periferia, la Teoría Marxista de la Dependencia se abocó a partir de las polémicas en torno al Intercambio desigual (Emmanuel, 1971). Ese debate remitía a la existencia de una relación asimétrica donde, en el propio proceso de intercambio entre centro y periferia, ésta última se veía perjudicada por ofrecer bienes y servicios por debajo de su valor. Marini (2007)

concorre a esta idea al considerar que existe una transferencia de valor entre naciones debido a la modalidad en que se forman los precios de mercado y los precios de producción a nivel mundial, donde resultan decisivos los diferentes niveles de productividad (entre centro y periferia), sustentados en una muy diferente composición orgánica de los capitales medios y la existencia de monopolios. Para el autor de *Dialéctica de la dependencia*, la forma de compensar esta desventaja productiva se basaba en el incremento del plusvalor (especialmente absoluto) a través de la superexplotación del trabajo, rasgo característico de la periferia:

(...) las naciones desfavorecidas por el intercambio desigual no buscan tanto corregir el desequilibrio entre los precios y el valor de sus mercancías exportadas (lo que implicaría un esfuerzo redoblado para aumentar la capacidad productiva del trabajo), sino más bien compensar la pérdida de ingresos generados por el comercio internacional, a través del recurso a una mayor explotación del trabajo (Marini, 2007: 113).

Si bien Furtado no se adentra en el proceso de producción de la manera en que lo hace Marini, coincide con éste respecto de la tendencia a la reproducción de la dependencia por la vía de las transferencias de excedente hacia el centro. Dado que ambos conciben que la formación de la clase trabajadora en la periferia ha dado lugar a remuneraciones inferiores a las del centro, y al ser las mismas incapaces de dinamizar el consumo agregado como ocurre en los países desarrollados, la remisión de parte del capital extranjero y/o local de sus crecientes ganancias (fomentadas por la tendencia a la concentración del ingreso) constituye un aspecto embrionario del capitalismo periférico (Furtado, 1972).

Este fenómeno bloquea las posibilidades de que se logren, simplemente con una adecuada combinación de estrategias mercado/Estado centradas —a la manera neodesarrollista— mejoras en la productividad y capacidad de competencia externa que vehiculicen un pro-

ceso de desarrollo con cambio técnico y socialmente equitativo. Si bien la nueva división internacional del trabajo opera, según el propio Marini, a nivel de la fuerza de trabajo misma y ya no por la posición que ocupa en el mercado mundial cada economía nacional, estas estrategias no pueden tener éxito sin una reversión radical en las relaciones de fuerza ya que “los países desarrollados conservan dos triunfos en la mano. El primero es su inmensa superioridad en materia de investigación y desarrollo, que es lo que hace posible la innovación técnica; tenemos allí un verdadero *monopolio tecnológico*, que agrava la condición dependiente de los demás países. El segundo es el *control que ejercen en la transferencia de actividades industriales* a los países más atrasados, tanto por su capacidad tecnológica como de inversión, el cual actúa de dos maneras: una, transfiriendo prioritariamente a estas últimas industrias menos intensivas en conocimiento; dos, dispersando entre diferentes naciones las etapas de producción de mercancías, de una manera que impida el surgimiento de economías nacionalmente integradas” (Marini, 2007: 242).

6. Las novedades del ascenso asiático y sus implicancias para el pensamiento dependentista

Las críticas presentadas al marco teórico neodesarrollista actual a partir de los trabajos de Marini y Furtado remiten a la actualización de algunas polémicas que fueron clave durante las llamadas tres décadas doradas del capitalismo, a la luz de la reaparición de estos debates luego de la crisis neoliberal en la región hacia fines de los años '90 y principios del nuevo siglo. Sin embargo, la reivindicación de estas tradiciones no debe pasar por alto las transformaciones en el sistema capitalista mundial producidas en los últimos 40 años. Cobra especial relevancia para los propósitos de este debate la nueva división internacional del trabajo mencionada, en especial la inserción en las Cadenas Globales de Valor de los países asiáticos a través

de su orientación exportadora, y en particular el ascenso de China como potencia mundial.

Si bien el pensamiento neoliberal sostiene que el libre comercio, la acelerada movilidad del capital y la fuerte expansión de las empresas transnacionales contribuyen a eliminar las diferencias de ingresos entre países, no han sido este tipo de políticas las que le permitieron a países como Corea, Taiwán, Singapur o China avanzar rápidamente en sus procesos de industrialización y, con ello, en sus niveles de ingreso (Amsden, 2001 y 2004; Chang, 2006; Kholi, 2004). No obstante, la idea de "convergencia" entre países avanzados y atrasados no ha sido privativa de los autores de la corriente hegemónica neoliberal. Paradójicamente, varios autores críticos del capitalismo también han sostenido que las diferencias nacionales han tendido a perder relevancia en la medida en que se expandieron las inversiones extranjeras en la periferia (Warren, 1980; Robinson y Harris, 2000)⁹. Según esta corriente de autores post-dependenistas, la mundialización del capital impide cualquier desarrollo autárquico y tiende a desintegrar las diferencias entre el Norte y el Sur (Burbach y Robinson, 1999).

Entonces cabe preguntarse si este sendero seguido por las economías del Este de Asia y de China en particular invalidan los aportes realizados por Furtado y Marini. Ciertamente sus enfoques estuvieron centrados en otra etapa de desarrollo capitalista en la cual era imposible advertir anticipadamente como evolucionaria la situación mundial con esta nueva centralidad del capitalismo asiático, pero ello no implica que sus aportes no puedan ser reactualizados y sigan siendo útiles para analizar la región latinoamericana.

Mientras que Furtado fue radicalizando su visión al punto de sostener que había un creciente bloqueo al desarrollo de las fuerzas productivas en la periferia capitalista (Guillen y Vidal, 2007), Marini nunca afirmó que no era posible el ascenso de estos países, pero sostenía que el mismo generaba grandes desequilibrios y contradicciones que los diferenciaban de los procesos en los países desarrollados (Marini, 2007). Para éste la periferia no se reducía a dos únicos polos ni tampoco implicaba asimetrías invariables, sino que existían complejas situaciones intermedias (Katz, 2018). De hecho, en uno de sus últimos textos conocidos, escrito en 1997, el propio Marini se refirió al ascenso de los países capitalistas del Este del Asia poniendo el eje en la autonomía relativa que habían adquirido sus respectivos Estados nacionales para llevar adelante políticas de industrialización: "los países capitalistas de Asia se diferencian de los nuestros en cuanto al papel que allí desempeña el Estado, la manera cómo subordinan su apertura al exterior a la protección de su economía y su capacidad para formular políticas industriales de largo plazo que los habilitan a ocupar de manera ordenada nuevos espacios en el mercado mundial" (2007: 250-251).

Si bien Marini no analizó específicamente el caso de China ya que, además que su desarrollo era aún incipiente, le atribuía características particulares dadas por su base económica aún socialista, por el tamaño de su población y de sus mercados y por el papel del Estado en la dirección (Marini, 2007), el brasileño marcaba un profundo contraste entre el Este de Asia y lo que ocurría en América Latina, en donde no veía ninguna posibilidad de replicar un proceso similar sin cambios radicales debido al papel que jugaban las clases dominantes locales y la escasa autonomía relativa del Estado¹⁰.

9 En la segunda mitad de la década de 1980, Harris (1987) señaló que el despegue del Sudeste Asiático refutaba la principal caracterización de la teoría de la dependencia.

10 Al respecto Marini señalaba que "la incompetencia que están demostrando las clases do-

Actualmente es indiscutible que el ascenso de China ha traído cambios importantes en la dinámica capitalista de principios del nuevo siglo, lo que obliga a revisar los enfoques de la dependencia a la luz de estas transformaciones. La economía china ha crecido un 10% anual durante más de 30 años y se ha convertido en una especie de “fábrica del mundo”, lo cual implica fuertes desafíos para países semi industrializados como la Argentina y Brasil. La consolidación de China en el escenario internacional favoreció la recuperación económica argentina y brasileña de principios de siglo a partir de una mayor provisión de divisas, a la vez que otorgó cierta capacidad de maniobra a los gobiernos¹¹. No obstante, la inserción regio-

nal en el patrón de acumulación chino reviste el carácter de proveedor de materias primas y destino de las inversiones que facilitan este suministro (infraestructura e inversiones directas en actividades extractivas). Así, mientras que China y la región asiática en general han logrado incrementar significativamente su nivel de industrialización y sus ingresos per cápita, la región latinoamericana se ha mantenido prácticamente estancada en términos relativos (Wainer y Belloni, 2015). Por lo tanto, aún en un escenario internacional muy distinto, las viejas relaciones de dependencia –omitidas por el neodesarrollismo– continúan definiendo los vínculos de la región con las “viejas” y “nuevas” potencias, ratificando las principales tendencias señaladas por el pensamiento crítico latinoamericano (Bona y Páez, 2021; Slipak, 2017).

Conclusiones

Las experiencias neodesarrollistas surgidas en América Latina durante años recientes expresaron alternativas al neoliberalismo, proceso que había sido plenamente hegemónico en la región desde la década de 1990. En ese marco, los casos de la Argentina, bajo los gobiernos kirchneristas (2003-2015), y Brasil, durante las administraciones del Partido de los Trabajadores (2002-2016), fueron dos de los proyectos emblemáticos de esta corriente. Actualmente, existe la posibilidad de recrear parte de los fundamentos de la experiencia neodesarrollista, por el cambio de signo político en la Argentina desde 2019 y un eventual regreso de la principal figura del Partido de los Trabajadores en Brasil (“Lula”) a la arena política. Dichas opciones requieren una revisión de los procesos previos tanto de-

minantes latinoamericanas y sus Estados para promover la defensa de nuestras economías transfiriendo hacia los trabajadores la exigencia de tomar la iniciativa. La amenaza de desindustrialización que se cierne sobre la región, los rezagos que presenta el sistema educacional y la insuficiencia de las políticas científicas y tecnológicas, aunados a la falta de políticas centradas en el desarrollo económico, ponen a América Latina en la antesala de una situación caracterizada por la exclusión de amplios contingentes poblacionales respecto a las actividades productivas, por la degradación del trabajo y el deterioro de los patrones salariales y de consumo” (2007: 251).

- 11 La creciente demanda china de productos básicos, el mantenimiento de una política de bajos tipos de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos y el auge de los precios de los productos básicos permitieron altos índices de crecimiento en las economías latinoamericanas. El auge de los precios favoreció en gran medida a los productos mineros y petroleros sobre los productos agrícolas (Pinto y Gonçalves, 2015). Al igual que los flujos comerciales, los flujos de inversión extranjera directa de China crecieron rápida-

mente. Desde menos de \$ 3 mil millones en 2003 a \$ 128 mil millones en 2015, cuando China se convirtió en el tercer inversionista extranjero más grande del mundo después de los Estados Unidos y Japón (Red-ALC China, 2021).

bido a las limitaciones internas que mostraron éstos como al cambio en el contexto mundial dado por la emergencia de la pandemia del COVID-19, la cual ha puesto en evidencia las dificultades fiscales, financieras y comerciales que atraviesan los países de América Latina.

En base al análisis realizado en este artículo de investigación, se ha observado que las distintas etapas que atravesaron los proyectos neodesarrollistas, aun con las significativas diferencias que los distinguieron, se proyectaron sobre algunos de los elementos teóricos que había sugerido la CEPAL, aunque adaptando dichos argumentos a la actual fase del capitalismo. Según esta visión, una “adecuada” combinación de estrategias mercado/Estado centradas, junto a la apuesta por una industrialización acotada (apoyada en la expansión de los agronegocios) dinamizada por una burguesía local podría redundar en mejoras en términos de desarrollo económico y social. Para ello, las políticas cambiarias, sociales y distributivas serían la llave para calibrar la macroeconomía latinoamericana, especialmente en países de tamaño medio.

Esta posibilidad pareció chocar con viejos problemas señalados por los teóricos de la dominación/dependencia, al producirse modificaciones fundamentales en el ciclo económico y político tanto en la Argentina como en Brasil, en 2015 y 2016, al calor de dificultades recesivas, distributivas e inflacionarias bajo el signo de la crisis internacional desatada en 2008 y con particular impacto en América Latina a partir de 2012. Ciertamente algunas de las críticas de estos autores, especialmente en lo que hace al papel del Estado y las políticas públicas, siguen teniendo plena vigencia a luz de las experiencias neodesarrollistas recientes. Como lo señalaba Furtado hace ya más de medio siglo, “no se trata solamente de crear condiciones propicias para que los empresarios intensifiquen su esfuerzo de inversión: es necesario dar un paso adelante, garantizando que las inversiones provoquen las modificaciones estructurales requeridas por el desarrollo” (1964: 212).

En sus vertientes estructuralista (Furtado) y marxista (Marini), los autores dependentistas citados mostraron que el ciclo del capital en las economías dependientes retroalimenta lógicas de subdesarrollo, relativizando la fortaleza del mercado interno y la alianza policlasista neodesarrollista. También indicaron que el capital extranjero podía ser más un problema que una solución para la acumulación de capital, como lo demuestran los estudios que examinan los sectores donde se insertan las transnacionales y el volumen de utilidades giradas al exterior.

Muchas de las herramientas conceptuales de los autores mencionados siguen siendo válidas para analizar la situación de América Latina, aunque, como se señaló, es necesario tener en cuenta los cambios acontecidos en las últimas cuatro décadas. En este contexto, la centralidad del clivaje centro-periferia, así como la relevancia de nociones como imperialismo y dominación, aparecen como fundamentales para el enfoque dependentista, siendo un flanco que la teoría neodesarrollista ha abandonado bajo la aceptación del conjunto de reglas impuestas durante el neoliberalismo. De esta manera, el análisis neodesarrollista omite nociones jerárquicamente prevalecientes a la hora de pensar estrategias económicas y políticas para lograr un desarrollo consistente. Al hacerlo, esta corriente no asume una aspiración ideológica-hegemónica que se proponga reemplazar el proyecto neoliberal, sino adecuarse a la nueva etapa con mejor éxito.

Las críticas presentadas al marco teórico neodesarrollista actual a partir de las ideas de Marini y Furtado remiten a la actualización de algunas polémicas que fueron clave durante las llamadas tres décadas doradas del capitalismo a la luz de la reaparición de estos debates luego de la crisis neoliberal en la región hacia fines de los años '90 y principios del nuevo siglo. Sin embargo, la reivindicación de estas tradiciones no debe pasar por alto las transformaciones en el sistema capitalista mundial producidas en los últimos 40 años, que redefinieron la forma en que se expresaría actualmente la dependencia, particularmente en

lo que remite a los procesos de financiarización, sofisticación en la generación y gestión de las rentas primarias, y el ascenso de un nuevo polo de desarrollo asiático liderado por China.

Las estrategias neodesarrollistas, algunas de las cuales retoman argumentos del aparato neoschumpeteriano, han encontrado crecientes dificultades para promover a las burguesías locales y que las mismas sean exitosas. Si se trata de avanzar casilleros en una industrialización que tenga posibilidades de ganar competencia internacional, el poder de las firmas líderes y sus estrategias (en muchos casos, salario-depresivas) reduce significativamente el margen de maniobra de los gobiernos de turno. Si, en cambio, el propósito es sustituir algunos renglones importadores para relajar la cuenta corriente, la presión de organismos como la OMC (sumada a los costos de sostener sectores internacionalmente no competitivos), tampoco facilita esta hoja de ruta (la experiencia argentina de controles cambiarios y comerciales de 2011-2015 da cuenta de ello).

Siguiendo a Arceo (2011), los países centrales tienden a conservar los centros de decisión y poder en las cadenas productivas. De allí se infiere que el enfoque centro-periferia resulta aún pertinente y permite captar aspectos que la literatura neodesarrollista margina; sin embargo, también esta visión de la dependencia encuentra escollos para el diseño de estrategias exitosas, ya que la esencia del capitalismo en esta etapa se basa en un poder empresarial internacionalizado y financiarizado que potencia la divergencia espacial y productiva, haciendo más polarizado el clivaje centro-periferia y al mismo tiempo, menos viable un proceso de industrialización que permita la satisfacción de las necesidades sociales¹².

En este contexto, el análisis de los límites y posibilidades del neodesarrollismo, desde el punto de vista de la dependencia, tiene también que aprender de los enfoques que han puesto el acento en las formas en que ha evolucionado el capitalismo, especialmente en el plano productivo y financiero, desde la irrupción del neoliberalismo.

La relevancia del debate asume un carácter central si se tienen en cuenta las actuales condiciones productivas de competencia internacional. Las lógicas de las firmas líderes, así como los actores que definen el escenario de competencia y producción internacional, condicionan severamente las posibilidades de trascender el subdesarrollo y, consecuentemente, las relaciones de dominación/dependencia en que nuestros países se insertan.

Referencias bibliográficas

- Allami, C. (2014). Actualidad del pensamiento de Ruy Mauro Marini. *Rebela*. Vol. 4, Núm. 3, 1-25.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-industrializing Economies*. New York: Oxford University Press.
- Amsden, A. (2004): La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la CEPAL*. Núm. 82, 75-90.
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Bárcena, A. y Prado, A. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Barrera, M. y Bona, L. (2018). La fuga de capitales en la Argentina reciente (1976-2018). *Revista Facultad de Ciencias Económicas, Investigación y reflexión*. Vol. 26, Núm. 2, 7-32.
- Basualdo, E. (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2013). La continuidad de la dependencia bajo nuevas formas: la rela-

12 Desarrollismo y dependentismo comparten la confianza en la industrialización pesada como vector de progreso económico. Sobre este aspecto, véase: Svampa (2012).

- ción entre restricción externa y capital extranjero en la Argentina. *Cuadernos del CENDES*. Vol. 30, Núm. 83, 23-51.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2014). El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 45, Núm. 177, 87-112.
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL. Número extraordinario*, 21-46.
- Boito, A. y Berringer, N. (2014). Social Classes, Neodevelopmentalism, and Brazilian Foreign Policy under Presidents Lula and Dilma. *Latin American Perspectives*. Vol. 41, Núm. 5, 94-109.
- Bolinaga, L. y Slipak, A. (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 46, Núm. 183, 33-58.
- Bona, L. y Páez, S. (2021). *China y Argentina: Comercio, inversiones y empleo. Relaciones centro-periferia más allá de los gobiernos de turno*. En M. Busso y P. Pérez (Comps.). *El trabajo degradado: Heterogeneidad ocupacional, precarización y nuevas inserciones laborales durante el gobierno de Cambiemos* (pp. 57-90). La Plata: UNLP - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración. El kirchnerismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Braun, O. y Joy, L. (1981). Un modelo de estancamiento económico. *Desarrollo Económico*. Vol. 20, Núm. 80, 585-604.
- Bresser Pereira, L. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*. Núm. 210, 110-125.
- Bresser Pereira, L., Oreiro, J. y Marconi, N. (2014). *Developmental Macroeconomics. New Developmentalism as a Growth Strategy*. Nueva York: Routledge.
- Bresser Pereira, L. (2017). La nueva teoría desarrollista: una síntesis. *Economía UNAM*, Vol. 14, Núm. 40, 48-66.
- Burbach, R. y Robinson, W. (1999). Globalization as epochal shift. *Science & Society*. Núm. 63, 10-39.
- Cáceres, D. (2015). Tecnología agropecuaria y agronegocios. La lógica subyacente del modelo tecnológico dominante. *Mundo Agrario*. Vol. 16, Núm. 31, 1-30.
- Calcagno, A. (2015). La situación económica de la Argentina. *Economía UNAM*. Vol. 12, Núm. 33, 16-33.
- Caldeira, C. (2017). Tesis de Maestría en Ciencias Económicas: *Segmentação e desigualdade salarial nos mercados de trabalho regionais no Brasil*. Brasil: UNICAMP.
- Cantamutto, F., Schorr, M. y Wainer, A. (2016). El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del Kirchnerismo (2003-2015). *Realidad Económica*. Núm. 304, 41-73.
- Carcanholo, R. y Nakatani, P. (1999). O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. *Ensaio FEE*. Vol. 20, Núm. 1, 284-304.
- Carcanholo, M. (2004). *Neoliberalismo e Desenvolvimento em uma Economia Periférica. Anais do IV Colóquio Latinoamericano de Economistas Políticos*. 31 de outubro a 02 de novembro. São Paulo: Colóquio Latinoamericano de Economistas Políticos.
- Carcanholo, M. y Saludjian, A. (2012). *Integração latino-americana, dependência da China e subimperialismo brasileiro na América Latina. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Latinoamericano de Historia Económica*. Octubre de 2012. San Carlos de Bariloche: Tercer Congreso Latinoamericano de Historia Económica.
- Carcanholo, M. (2008). Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. *Revista de Economia contemporânea*. Vol. 12, Núm. 2, 247-272.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI editores.
- CEPAL (2016). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chang, H. J. (2006). *The East Asian development experience. The miracle, the crisis, and the future*. Londres: Zed Press.
- Chena, P. y Panigo, D. (2011). *Del neomercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la postconvertibilidad*. En Chena, Crovetto y Panigo (Comps.). *Ensayos en honor a Marcelo Diamand*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cibilibis, A. y Ludueña, A. (2016). La relación Argentina-China: ¿Una nueva dependencia? *Cuadernos de Economía Crítica*. Vol. 3, Núm. 5, 107-131.
- Correa Prado, F. (2012). Una vez más, el (neo)desarrollismo. *Revista Pueblos*. Núm. 51, 14-15.
- Cueva, A. (1974). *Problemas y perspectivas de la teoría de la dependencia*. En A. Cueva (Comp.). *Entre la ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana* (83-115). Buenos Aires: CLACSO.
- Curia, E. (2007). *Teoría del modelo de desarrollo en la Argentina: Las condiciones para su continuidad*. Buenos Aires: Galerna.
- Damill, M. Frenkel, R. y Rapetti, M. (2015). Macroeconomic policy in Argentina during 2002-2013. *Comparative Economic Studies*. Núm. 57, 369-400.
- Díaz Alejandro, C. (1963). A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect. *Journal of Political Economy*. Vol. 71, Núm. 6, 577-580.
- Duménil, G. y Lévy, D. (2014). *La grande bifurcation. En finir avec le néolibéralisme*. París: La Découverte.
- Emmanuel, A. (Comp.) (1971). *Imperialismo y comercio internacional*. México D.F.: Siglo XXI editores.
- Félix, M. (2017). Acumulación de capital y lucha de clase(s) en y a través del Estado en la Argentina neodesarrollista. *Revista Theomai*. Núm. 35, 1-17.
- Ferrer, A. (2015). *La economía argentina en el siglo XXI: globalización, desarrollo y densidad nacional*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ffrench Davis, R. (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Frank, A. (1967). *El desarrollo del subdesarrollo*. La Habana: Pensamiento Crítico.
- Frenkel, R. (2008). Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*. Vol. 3-4, 21-32.
- Furtado, C. (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Furtado, C. (1969). *Dialéctica del desarrollo*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, C. (1971). Dependencia externa y teoría económica. *El Trimestre Económico*. Vol. 38, Núm. 150, 335-349.
- Furtado, C. (1972). *Teoría del desarrollo económico*. México DF: Siglo XXI.
- Furtado, C. (1978). *Prefacio para una nueva economía política*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gaggero, A. Gaggero, J. y Rúa, M. (2015). Principales características e impacto de la fuga de capitales en Argentina. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 46, Núm. 182, 67-90.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Crisis/Futuro Anterior.
- García Zanotti, G. (2017). El contrato entre YPF y Chevron: una forma desdibujada en la relación entre el Estado y el mercado. *Cuadernos de Economía Crítica*, Núm. 6, 217-151.
- Grijalva, D. (2014). El fin del súper ciclo de los commodities y su impacto en América Latina. *Boletín de Coyuntura* - Instituto de Economía, UFSQ. Núm. 48, año 7, 1-8.
- Guillén, A. y Vidal, G. (Comps.) (2007). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. México D.F.: CLACSO.

- Harris, N. (2003). *The return of cosmopolitan capital: Globalization, the state and war*. Londres: I. B. Tauris.
- Infante, B. (Ed.). (2011). *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre convergencia productiva y para la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Katz, C. (2011). *Bajo el imperio del capital*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Katz, C. (2015). *Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo*. Buenos Aires: Batalla de ideas.
- Katz, Claudio (2018). *La teoría de la dependencia 50 años después*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Kohli, A. (2004). *State directed development. Political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kulfas, M. (2007). *Documento de trabajo Núm. 17: Internacionalización financiera y fuga de capitales en América Latina. Argentina, Brasil, Chile y México en los años '90*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- López, E. (2015). *Los años posneoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*. Buenos Aires: Miñó y Dávila.
- Manzanelli, P., Barrera, M., Belloni, P. y Basualdo, E. (2014). Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual. *Cuadernos de Economía Crítica*. Vol. 1, Núm. 1, 37-73.
- Marini, R. (1977). *La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. Cuadernos políticos* 12. México DF: Ediciones Era.
- Marini, R. (1979). *El ciclo del capital en la economía dependiente*. En O. Ursula: *Mercado y dependencia* (pp. 37-55). México D.F.: Nueva Imagen.
- Marini, R. (2007). *América Latina, dependencia y globalización*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mattick, P. (2013). *Marx y Keynes. Los límites de la economía mixta*. Buenos Aires: Razón y Revolución.
- Munhoz, V. y Libanio, G. (2009). *Volatilidade dos fluxos financeiros e fuga de capitais: uma análise exploratória da vulnerabilidade externa no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en Argentina (1956-1976). *Desarrollo Económico*. Vol. 16, Núm. 64, 523-554.
- Ocampo, A. (2016). *Dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries*. En N. Akbar y J. Stiglitz (Eds.). *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy*. Nueva York: Columbia University Press.
- Osorio, J. (2014). *Estado, reproducción del capital y lucha de clases. La unidad económico/política del capital*. México DF: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Ouriques, N. (2012). Desarrollismo y dependencia en Brasil. *Revista Pueblos*. Núm. 51, 16-18.
- Pinto, E. y Gonçalves, R. (2015). Globalização e Poder Efetivo: A ascensão da China. *Economia e Sociedade*. Campinas. Vol. 24, Núm. 2, 449-479.
- Pérez, C. (2001). *Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. Trabajo presentado en el Seminario: La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2009). *El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural*. En *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico, crisis y transformación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Red-ALC China – Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (2021). *Diversas estadísticas*. Disponible en: <https://www.redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/busqueda-por-pais/80-america-latina-y-el-caribe>
- Robinson, W. I., & Harris, J. (2000). Towards a global ruling class? Globalization and the transnational capital class. *Science & Society*. 6, 11-54.

- Rodríguez Marques da Silva, R. (2014). Novo desenvolvimento no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política. *Revista do Serviço Público Brasília*. Vol. 66, Núm. 4, 557-584.
- Rúa, M. (2019). Tesis de Maestría: *La fuga de capitales en América Latina (2002-2017)*. Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología de FLACSO Argentina. Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16029/2/TFLACSO-2019MBR.pdf>
- Sader, E. (Comp.). (2014). *Lula y Dilma. Diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil*. Quito: Traficantes de sueños-IAEN.
- Salama, P. (2016a). *La tormenta en América Latina. ¿Hacia dónde van las economías de la región?* México D.F.: Universidad de Guadalajara/ Colegio de la Frontera Norte.
- Salama, P. (2016b). Reprimarização sem industrialização, uma crise estrutural no Brasil/ Reprimarization without industrialization, a structural crisis in Brazil. *Argumentum*. Vol. 8, Núm. 2, 127-139.
- Sbattella, J., Chena, P., Palmieri, P. y Bona, L. (2013). El excedente económico y sus usos en la Argentina de la postconvertibilidad (2003-2011). *Realidad Económica*. Núm. 276, 9-33.
- Singer, A. (2015). Cutucando onças com varas curtas. O ensaio neodesenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. *Novos estudos*. Núm. 102, 39-68.
- Sunkel, O. (1991). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para el desarrollo de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Slipak, A. (2013). *Un análisis del ascenso de China y sus vínculos con América Latina a la luz de la Teoría de la Dependencia*. XIV Congreso Internacional de ALADAA. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- Slipak, A. (2014). *La expansión de China en América Latina: incidencia en los vínculos comerciales argentino-brasileños. Ponencia presentada en el I Congreso de Economía Política Internacional*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Mariano Moreno.
- Slipak, A. (2017). L'impact commercial de la Chine au Brésil et en Argentine au cours des "cycles progressifs": reprimarisation et consensus de Pékin. *Recherches Internationales*. 110, 171-194. Disponible en : <https://www.recherches-internationales.fr/RI110/RI110Slipak.pdf>
- Svampa, M. (2012). *Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?* En M. Lang y D. Mokrani (Comps.). *Más allá del desarrollo*. México D.F: Ediciones Abya Yala.
- Treacy, M. (2015). Tesis de Maestría de FLACSO Argentina: *Teoría de la dependencia: reflexiones sobre el capitalismo periférico latinoamericano y elementos para analizar la transferencia de excedente en la Argentina en la actualidad*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Varesi, G. (2016). Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo. *Problemas del desarrollo*. Vol. 47, Núm. 187, 63-87.
- Wainer, A. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 80, Núm. 2, 323-351.
- Wainer, A. (2019). ¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo. *Realidad Económica*. Núm. 484, 33-68.
- Wainer, A. y Belloni, P. (2016). ¿Hacia dónde va América Latina? El desarrollo desigual en la periferia globalizada. *Cuadernos de Economía*. Vol. 35, Núm. 69, 555-581.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo, una introducción*. México D.F.: Siglo XXI.

La evaluación de la ciencia:

Necesidad de consensos entre la política, la gestión y el poder.

Una mirada regional contemporánea

*The evaluation of science:
The need for consensus between politics, management and power.
A contemporary regional look*

Por Jorge Atrio*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.

Fecha de Aceptación: 01 de septiembre de 2021.

RESUMEN

Situado desde un enfoque de gestión, el artículo plantea un análisis sobre aspectos que hacen a la implementación de los procesos de evaluación de la ciencia en el ámbito local. La hipótesis central del trabajo sostiene que muchas de las objeciones que la comunidad científica expresa sobre estos procesos, particularmente en los países de América Latina, pueden atemperarse desde la gestión, sin necesidad de apelar a profundos cambios estructurales. El eje del estudio se sustenta en la puesta en valor de un concepto que surge del propio conglomerado científico: la transparencia. Identificando, al mismo tiempo, la necesidad de contar con una política pública para la ciencia, que sea de largo plazo y que

tenga reflejo en el seno de las complejas estructuras institucionales del área. Así, apelando a definiciones propuestas por la tecnociencia, se busca ampliar la mirada sobre la evaluación de la ciencia identificando otros valores puestos en juego en su desarrollo. A lo largo del escrito cobra densidad la idea de una evaluación que debe ampliar su alcance con nuevas perspectivas, propias de teorías que buscan reflejar la realidad cotidiana del científico. El trabajo incorpora la opinión de más de un millar y medio de científicos argentinos que fueron encuestados en el marco de la investigación. Esta mirada de los investigadores es fundamental para conocer cómo perciben la dinámica de los procesos de evaluación, los criterios utilizados para valorar su trabajo, la conformación de las comisiones disciplinares que los evalúan

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento. Magister en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la Universidad Nacional de Quilmes. Licenciado en Sistemas y posee especializaciones de posgrado. Correo electrónico: jatrio@conicet.gov.ar

y cómo es el uso que se hace de la información científica que ellos generan. Con esta base, el aporte del artículo gira en torno a una propuesta de cambio en el modelo organizativo de la evaluación. Al tradicional esquema gerencial público, se propone articularle una instancia asesora experta, propia del ámbito de la ciencia. Se trata de cuerpos colegiados por áreas de conocimiento, que sean permanentes y que puedan equilibrar tensiones entre las prioridades de la línea política y la implementación de los procesos de gestión para evaluar la producción del conocimiento. Pero, especialmente, que articulen a las instituciones del sector para consolidar un verdadero sistema de evaluación nacional. Finalmente, y a la luz de los factores de poder que conllevan estos esquemas que deben mediar permanentemente entre la ciencia y la política, se esbozan algunas implicancias que deben tenerse en cuenta para lograr hoy, en los albores de la tercera década del siglo veintiuno, los consensos necesarios que permitan consolidar los cambios.

Palabras clave: *Evaluación de la Ciencia, Gestión de la Evaluación, Política Científica, Criterios de Evaluación, Comisiones Evaluadoras.*

ABSTRACT

Located from a management approach, the article presents an analysis of aspects that make the implementation of the processes of evaluation of science at the local level. The central work hypothesis argues that many of the objections that the scientific community expresses about these processes, particularly in Latin American countries, can be tempered from management, without the need to appeal to profound structural changes. The focus of the study is based on the enhancement of a concept that emerges from the scientific conglomerate itself: transparency. Identifying, at the same time, the need to have a public policy for science, which is long-term and that is reflected within the complex institu-

tional structures of the area. Thus, appealing to definitions proposed by technoscience, it seeks to broaden the look on the evaluation of science by identifying other values put into play in its development. Throughout the text, the idea of an evaluation that should broaden its scope with new perspectives, typical of theories that seek to reflect the daily reality of the scientist, becomes important. The work incorporates the opinion of more than a thousand and a half of Argentine scientists who were surveyed in the framework of the investigation. This look of the researchers is fundamental to know how they perceive the dynamics of the evaluation processes, the criteria used to assess their work, the conformation of the disciplinary commissions that evaluate them and how is the use made of the scientific information that they generate. On this basis, the contribution of the article revolves around a proposal for a change in the organizational model of the evaluation. To the traditional public management scheme, it is proposed to articulate an expert advisory body, typical of the field of science. These are collegiate bodies by areas of knowledge, which are permanent and that can balance tensions between the priorities of the political line and the implementation of management processes to evaluate the production of knowledge. But, especially, that they articulate the institutions of the sector to consolidate a true system of national evaluation. Finally, and in light of the power factors that these schemes entail that must permanently mediate between science and politics, some implications are outlined that must be taken into account to achieve today, at the dawn of the third decade of the twenty-first century, the necessary consensus to consolidate the changes.

Keywords: *Scientific Evaluation, Evaluation Management, Scientific Policies, Evaluation Criteria, Evaluation Committees.*

Introducción

Este artículo de investigación plantea un análisis sobre los procesos de evaluación de la ciencia a partir de un abordaje que pone de relieve a la gestión de sus procedimientos como una instancia que incide sobre la valoración de la actividad científica. Profundizamos en aspectos que hacen a la inserción del proceso de evaluación en una dinámica organizativa más amplia, que sea inclusiva de los cambios en las prácticas de la ciencia actual y de los valores que se ponen en juego. Esto, bajo el paraguas de algunos conceptos acuñados por la teoría de la tecnociencia (Javier Echeverría, 2003) a la que apelaremos como marco referencial.

En este contexto partimos de la necesidad de contar con la definición de una política científica, con sus metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo. Luego sigue su implementación, lo que implica dotarla de recursos que deben asignarse en directa relación con las prioridades establecidas en dicha política. Esto implica una clara comunicación, hacia los investigadores y hacia la sociedad en su conjunto. Estableciendo, finalmente, los criterios de valoración a partir de los cuales se evaluará a los científicos, a las instituciones y al progreso de las distintas líneas de investigación que se desarrollan en la órbita de una política pública establecida. En este sentido Bianco (*et al.*, 2014: 209-210) manifiesta que la evaluación responde a “una secuencia de acciones que la preceden: la definición de una política, su materialización a través de instrumentos, la implementación de estos instrumentos y los resultados obtenidos por quienes actuaron bajo el auspicio de dichos instrumentos”.

Así, a partir de un análisis anclado en las instancias de gestión, se indagan tres ejes que tienen un denominador común: la transparencia de los procesos. Estos ejes se relacionan con lo que perciben algunos miembros de la comunidad científica sobre i) los mecanismos de selección de evaluadores, ii) el resguardo y uso de la información a la que se accede al

momento de evaluar y, iii) la definición y la publicación de los criterios de evaluación de la ciencia. Luego de este detalle y a partir de los argumentos puestos en tensión en dicho análisis, presentamos algunos lineamientos que, a modo de propuesta, buscan contribuir al debate para el mejoramiento de la gestión de los procesos de evaluación.

Lejos de alentar profundas transformaciones estructurales, lo que promueve este artículo es la implementación de aspectos casi instrumentales en el marco de las normativas vigentes. Sin embargo, dichas implementaciones pueden tener algunos efectos que no pueden ser soslayados, por ello, en el cierre del escrito se reflexiona acerca de un factor transversal a toda la propuesta: la sensibilidad que implica la relocalización de algunos ámbitos de poder en el seno de las instituciones.

La estrategia metodológica adoptada es cualitativa, basada en bibliografía que sustenta la hipótesis que sostiene la relevancia de las normativas y de la gestión de los procesos de evaluación. Se apela también a la opinión de informantes clave pero además, y con especial énfasis, como fuente de información se recupera parte de los resultados obtenidos en una encuesta¹ realizada a 1654 científicos en el marco de un proyecto² a cargo del autor. Este relevamiento se realizó entre abril y mayo de 2017.

Para ser precisos sobre aquello que no será el centro de nuestro estudio, no discutiremos sobre la importancia de las publicaciones científicas, de los factores de impacto, de los sistemas de pares evaluadores, de la formación

1 <http://www.centroredes.org.ar/index.php/encuesta-evaluacion/>

2 Estudio que indaga la percepción de los investigadores del CONICET sobre el sistema institucional de evaluación, realizado en el Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior.

de recursos humanos, ni de otros aspectos de esta índole. No porque estos sean temas saldados, todo lo contrario. Estas instancias centrales en los procesos de evaluación de la ciencia deben ser temas de estudio permanente. No incluirlos como parte del análisis no significa desconocer sus incidencias. Actualmente, la única forma de lograr consensos sobre metodologías y criterios de valoración es, precisamente, manteniendo el debate abierto, pero definiendo a la vez pautas de acción claras y transparentes, que permitan avanzar a paso firme en procesos de evaluación que generen certidumbre y previsibilidad a los científicos. Es en ello en lo que nos enfocaremos, porque eso significa ponerse a la par de los cambios que se producen en el contexto amplio del desarrollo del conocimiento en nuestros días.

1. La transparencia como eje de los procesos

Los procesos de evaluación científica no deben ser interpretados como una manera de hacer una política científica. Esta idea suele encontrar respaldo empírico en el estímulo que recibe el científico para orientar su trabajo, en base a los criterios aplicados en la valoración de sus investigaciones. Por ello, es necesario expresar que adherimos a la idea que se contrapone con dicha afirmación. Sostendremos que los criterios de evaluación deben responder a metas definidas *ex ante* en el marco de una política científica determinada, y no a la inversa. Es en este marco donde podemos tomar como eje rector de análisis el tema de la transparencia.

Así, pues, son diversos los ámbitos en los que es factible indagar la percepción del investigador respecto a las dinámicas puestas en juego. Comenzando desde la política en su nivel macro, observamos cómo van decantando distintas prácticas en las instancias de implementación en las estructuras institucionales. Luego, ya en el ámbito de los organismos administradores de la ciencia, los procesos de ges-

tión que definen e instrumentan los modelos organizativos son los que comienzan a construir aquellos escenarios en los que transcurre el derrotero del científico, en una compleja alquimia de investigación, burocracia y tensiones de poder. De esta manera, la transparencia que percibe el investigador puede interpretarse como el resultado de la puesta en práctica de complejos sistemas de valores, tanto de las instituciones como de sus integrantes, actuando, en términos de Javier Echeverría (2003: 59), como verdaderos agentes tecnocientíficos. Es entonces en algunos de estos escenarios y respecto de la evaluación de la ciencia, donde intentaremos analizar cómo se construyen esas percepciones que, en algunas circunstancias, adolecen del cariz de transparencia esperado por el investigador.

1.1. La selección de evaluadores

Si en el marco establecido ceñimos un proceso de evaluación científica dentro de un esquema lineal, representado por: la elaboración de una política con metas y objetivos; la asignación de recursos e implementación de procesos en función de prioridades establecidas; la definición y difusión de criterios de evaluación; y la aplicación de dichos criterios (evaluación propiamente dicha), encontraremos entonces distintos momentos y aspectos de la organización y de la gestión que, de ser mejorados, coadyuvarían a elevar la calidad de la evaluación en su conjunto. Uno de estos aspectos es la transparencia.

En los procesos de evaluación la transparencia es un elemento medular, no sólo por la relación entre evaluador, objeto de la evaluación y decisor, sino, principalmente, por el efecto de aprendizaje que se tiene en dicho proceso (Milanés Guisado *et al.*, 2008: 8). En el ámbito de la revisión por pares de artículos científicos, Jessica K. Polka (2018: 546) manifiesta en un trabajo publicado en la revista *Nature*, que es hora de que la transparencia pase a convertirse en norma. Desde hace algunas dé-

cadadas, diversos análisis sobre la transparencia en la evaluación vienen siendo puestos en debate también por otros tantos autores (Bilmes *et al.*, 2019: 6) (Albornoz, 2003: 17) (Gérvas *et al.*, 2001: 131). Para el caso de España Sanz Menéndez expresa que:

La transparencia es un valor esencial de la evaluación de la investigación y la selección de las personas que la lleven a cabo un elemento decisivo. Existen asignaturas pendientes, tales como los procedimientos que se siguen para la nominación de los gestores de programa, de los coordinadores de la ANEP o de los responsables de las Comisiones de la ANECA. La cooptación por la autoridad, a propuesta del saliente, es la práctica habitual que permite el establecimiento de redes de viejos amigos, cuyos problemas han sido señalados en otros países (2014: 7).

Los procesos de renovación de los cuerpos colegiados de evaluación, como las comisiones que menciona este autor, y de los pares externos para la evaluación de proyectos y antecedentes son temas recurrentes en distintos ámbitos institucionales de la ciencia. En una encuesta realizada en la Argentina en el año 2017 (Atrio, 2017), se consultó a científicos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) su opinión respecto de la existencia de controles sobre los antecedentes de los evaluadores a ser convocados³. Al tomar el subconjunto de respuestas de los investigadores que tenían experiencia como evaluadores, aquellos que han formado parte del sistema, se totalizó un grupo de 1350 encuestados que manifestaron lo siguiente:

Cuadro 1:

¿Existen controles sobre los antecedentes de los evaluadores al convocarlos?

- Existen controles formales y exhaustivos en el proceso de selección.	5%
- Existen pocos controles, informales y en función de la experiencia previa de quienes gestionan el proceso.	35,2%
- No existe ningún tipo de control.	5%
- Desconozco como es el proceso de selección de pares.	49%
- NS/NC	5,8%

Fuente: Elaboración propia en base a una encuesta a 1654 científicos.

Entre quienes sostienen que existen pocos o ningún tipo de control sobre los candidatos a ser convocados como evaluadores se supera el 40% de este conjunto de encuestados. Pero no es menos destacable que casi la mitad de respuestas, el 49%, que además se compone de científicos que tienen o tuvieron en algún momento el rol de evaluador, exprese desconocer dicho proceso de selección. Más allá de la falta de comunicación de los procedimientos entre los propios participantes, este valor podría estar también indicando cierta cuota de

prudencia por parte del encuestado a la hora de manifestarse sobre una dinámica que le ha otorgado el beneficio de integrar una instancia de evaluación. Esto se contrapone claramente con el 35,2% que, de forma expresa, destaca que en las convocatorias hay pocos controles, que los existentes son informales y que hay una influencia relacionada con la experiencia

3 Módulo 1, pregunta 2 de la encuesta:
<http://www.centroredes.org.ar/index.php/encuesta-evaluacion/>

personal de quienes gestionan este proceso. Esta perspectiva parece alinearse con los dichos de Sanz Menéndez cuando, a partir de su estudio del sistema español de evaluación científica, describe la “cooptación por parte de la autoridad, a propuesta del saliente, como una práctica habitual que permite el establecimiento de redes de viejos amigos”. En la misma línea, un investigador⁴ que reviste en la categoría de Principal del CONICET, del área de las ciencias agrarias y las ingenierías, expresó, a modo de comentario abierto en la encuesta citada, que “sería importante una mayor rotación de los miembros de las comisiones asesoras, ya que generalmente son un círculo de amigos que se van proponiendo alternativamente” (Atrio, 2018: 199).

Lo que configura el resultado de la encuesta en el caso argentino es un escenario de escepticismo en la propia comunidad respecto del proceso en su conjunto. No indica de manera taxativa una falta de transparencia que deba ser interpretada como un accionar espurio, pero dicha percepción existe y esto, sin duda, hiere a todo el sistema. La rigurosidad de los mecanismos de selección de evaluadores externos y para la conformación de comisiones asesoras científicas es un tema de mucha sensibilidad, también lo expresa Bianco (*et al.*, 2014: 227) en su análisis sobre las tensiones en las prácticas de evaluación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) en Uruguay; manifiestan las autoras de este trabajo que:

La integración de estos colectivos [comisiones asesoras] tiene mucha importancia a los efectos

de garantizar la transparencia y legitimidad del proceso de evaluación. Sus integrantes están en un lugar privilegiado para influir en la decisión de qué propuesta de investigación se apoya y cuál no (...)

Desde la gestión de estos procesos, quizás la omisión de acciones reparadoras sea el germen de esa mirada cautelosa por parte de muchos científicos. Un *statu quo* invariante puede brindar una efímera sensación de estabilidad para quienes gestionan las complejas estructuras de evaluación, pero el mismo escenario, visto desde quienes buscan la producción de nuevos conocimientos, puede significar el anquilosamiento y la degradación de prácticas que inciden en la valoración de su trabajo. En el análisis de esta dinámica encontramos también sintonía con las expresiones de Eulalia Pérez Sedeño (2007:177) cuando observa que:

(...) Los pares que trabajan en un determinado campo en el que son bien conocidos, están institucionalmente bien situados y desean revisar a sus colegas, ejercen un influjo desproporcionado sobre el sistema, en gran parte debido a la inercia institucional, pues los editores y los financiadores confían en quienes han hecho el trabajo en el pasado a la vez que les suelen pedir que den nombres de otros potenciales evaluadores.

La centralidad que parecen cobrar las instancias de selección de evaluadores externos, o de aquellos que serán parte integrante de cuerpos colegiados, no son las únicas etapas de un proceso de evaluación que pueden ser fortalecidas. Pero en esta instancia se percibe el arraigo de ciertos sistemas de valores que parecen priorizar, por ejemplo, la cercanía y la afinidad con los actores a la hora de ser seleccionados como evaluadores, antes que la objetividad de los antecedentes y el mérito científico. Lo cual también va a incidir en otro de los momentos que requieren ser tratados con inapelable transparencia, el que implica el buen resguardar

4 Se reserva el nombre del científico por tratarse de una expresión vertida en el marco de una encuesta que garantizaba el anonimato de los participantes. Lo que se destaca es el uso del concepto de “amigos”, tanto en el caso argentino como en el español, para describir cómo se convocan a nuevos evaluadores.

do y privacidad de la información a la que accede el par evaluador a la hora de realizar su tarea.

1.2. El resguardo y uso de la información

La implementación de un sistema en el que la propia comunidad dictamina sobre el progreso científico, las publicaciones o respecto del financiamiento de proyectos presentados por colegas, quienes también suelen perseguir los mismos objetivos de investigación, debe garantizar las mejores prácticas en un estricto marco ético y de honestidad. Sin embargo, este no siempre resulta ser el cauce de la percepción del científico que es evaluado. Hace ya más de tres décadas, Rustum Roy (1985: 74) señalaba entre los defectos de la revisión por pares que se trata de un sistema intrínsecamente hostil a la innovación porque, manifestaba el autor, pocos científicos destacados estaban dispuestos a exponer sus ideas a sus competidores. Roy también sostenía que “el sistema es psicológicamente ingenuo, especialmente en tiempos de presupuestos reducidos, porque se basa en patrones de comportamiento que los humanos no pueden esperar y, por lo tanto, fomenta la falta de honestidad”. Para ser preciso destacaba, además, que “a menudo se les pide a los científicos que juzguen el trabajo de los competidores, sabiendo que una calificación excelente podría poner en peligro su propio financiamiento”. En el mismo cause, y también promediando la década de los años ochenta, Mario Bunge sostenía que el plagio científico no difiere del robo en otros dominios (1985: 63), que es algo que debilita los lazos que mantienen unida a la comunidad científica.

Esta perspectiva, que es retomada por varios autores, la encontramos también como parte del análisis realizado por Gérvas (*et al.*, 2001: 131) sobre el sistema de pares evaluadores para revistas científicas, extendiendo su enfoque a la aplicación de esta metodología, por ejemplo, para la financiación de proyec-

tos. Este catedrático español sostiene, entre las críticas al sistema, que se trata de una práctica que promueve la arbitrariedad, el dogmatismo, el freno a la publicación de resultados, el rechazo a la innovación, el robo de ideas, y los métodos y sesgos a favor de los autores establecidos y de las instituciones prestigiosas. También desde su inserción en el sistema científico y académico de España, Eulalia Pérez Sedeño manifiesta que:

(...) ese evaluador o evaluadora está también en una posición ideal para terminar el proyecto propuesto, no financiando la propuesta o impidiendo la publicación y apropiándose luego de ideas o técnicas para los propios propósitos del evaluador. Incluso un evaluador inteligente puede apropiarse de algo tan simple como la bibliografía que aparece en el proyecto o artículo de modo que pueda lograr rápidamente un nivel de competencia comparable con el del investigador que está evaluando. De ambas cosas tenemos diversos ejemplos, lo que ha puesto en cuestión el sistema de evaluación (2007: 179).

Más allá de la posibilidad de apropiación de las hipótesis de trabajo de los evaluados, de sus datos, de su análisis y de sus fuentes, lo que comienza a revelarse desde la óptica de distintos autores es que la falta de transparencia en la implementación de estos procesos es también interpretada como un freno a la innovación. Algo que atraviesa diametralmente al corazón del sistema científico y tecnológico actual.

En línea con estos argumentos, Campanario (2002: 269) expresa que entre las características de la labor de los expertos revisores se encuentra el acceso privilegiado a información relevante para el trabajo de investigación propio. Por su parte, Mario Albornoz analiza los resultados del informe Boden del año 1990 sobre la evaluación por pares donde, entre las principales objeciones que se formulan sobre

el juicio de estos evaluadores, se incluye el tema de la corrupción:

El sistema tiene cierta vulnerabilidad frente a la corrupción, derivada del hecho de que generalmente las personas más calificadas para juzgar el mérito de un investigador son, precisamente, sus más cercanos competidores. Con cierta frecuencia se recogen en la literatura denuncias sobre plagio y aprovechamiento indebido de información obtenida durante el proceso de evaluación (Albornoz, 2003:14).

Acorde con este tipo de perspectivas, el catedrático Carlo Vinicio Caballero Uribe, de la Universidad del Norte en Barranquilla (Colombia), analiza en un trabajo (Ladrón de Guervara *et al.*, 2008) realizado con estudiantes del área de ciencias de la salud, algunas ventajas y desventajas del sistema de revisión por pares. Entre estas últimas, se plantea la necesidad de discutir so-

bre la conveniencia de mantener el anonimato de los revisores debido a que, señalan los autores, la publicación de sus nombres atemperaría lo que en este estudio se interpreta como una abundante cantidad de conductas desviadas, entre las que incluyen el robo de ideas. Con idénticas premisas en su análisis, Alfaro Tolosa (2013: 2) de la Universidad Católica de Chile, sostiene que conocer la identidad de los evaluadores “ofrece algunas garantías éticas, como disminuir el robo de ideas originales al saber quién ha leído y revisado el escrito original”.

Retomando en este sentido la encuesta realizada a los científicos argentinos, se consultó⁵ en dicho relevamiento si, dentro del contexto en el que un evaluador accede a información privilegiada sobre temas afines a su propia área de actuación, podían existir casos de aprovechamiento o de uso indebido de estas fuentes.

Cuadro 2:
¿Existe uso indebido de la información recibida para evaluar?

			Fue evaluador		Total
			Sí	No	
¿Existe uso indebido de la información recibida para evaluar?	Sí	Recuento	521	137	658
		% dentro de Fue evaluador	38,6%	45,1%	39,8%
	No	Recuento	522	84	606
		% dentro de Fue evaluador	38,7%	27,6%	36,6%
	NS/NC	Recuento	307	83	390
		% dentro de Fue evaluador	22,7%	27,3%	23,6%
	Total % dentro de Fue evaluador		Recuento	1350	304
			100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a una encuesta a 1654 científicos.

El 39,8% de los investigadores respondió que sí puede existir este uso incorrecto del contenido a evaluar; el 36,6% expresó lo contrario, que no podría ocurrir esto, y el 23,6% (NS/

NC)⁶ se abstuvo de responder. Cuando estos

5 Módulo 1, pregunta 5 de la encuesta.

6 NS/NC = No sabe/No contesta.

resultados generales se observan sólo para un subconjunto de encuestados, el comprendido por todos aquellos que aún no se han desempeñado como evaluadores, la percepción externa de dicho proceso es todavía más alejada de un escenario de transparencia y equidad. Para este grupo el valor de quienes consideran que sí puede haber uso indebido de la información trepa hasta un 45,1%; el nivel de respuestas en el sentido opuesto cae nueve puntos porcentuales, ubicándose en un 27,6%, y quienes NS/NC completan el 27,3% restante.

Más allá de los casos puntuales, y probablemente aislados, en los que expresamente los científicos manifiestan haber constatado de manera fehaciente irregularidades de esta índole (Atrio, 2018: 206), debemos interpretar estos valores en su conjunto como una percepción frente a la opacidad que muchas veces el investigador encuentra en la implementación de distintos circuitos institucionales. Una correcta definición y difusión de procedimientos, de normas y de criterios de valoración parece comenzar a revelarse como la mejor opción para despejar todo tipo de dudas y pre-conceptos. Por todo ello, estos números que representan las respuestas de los científicos argentinos se constituyen en una preocupación y en una oportunidad al mismo tiempo. Se trata de una luz amarilla en cuanto a las señales confusas que muchas veces se dan hacia la propia comunidad de pares, pero también hablan de un contexto sobre el cual, desde una eficiente gestión de los procesos de evaluación, se pueden activar los mecanismos necesarios para dotar de claridad y transparencia a todo el sistema.

1.3. Definición y publicación de los criterios de evaluación

La definición de criterios de evaluación debería ser, para la ciencia, parte constitutiva de aquello que en el ámbito del management empresarial se conoce comúnmente como el *core-business* de una organización. El conocimiento

se ha convertido hoy en el activo intangible más relevante (Cuervo García, 2007: 48) y, por su parte, la actividad esencial del desarrollo científico es precisamente la generación de conocimiento; pero la forma de valorar dicha actividad es también un proceso de vital importancia, en el que las instancias de gestión y el establecimiento de parámetros para la evaluación no son aspectos irrelevantes.

La búsqueda de acuerdos que logren definir los criterios más adecuados para evaluar el desarrollo científico, los proyectos, las instituciones y a los propios investigadores es un debate de largo aliento. Los escenarios en los que se dirimen este tipo de acuerdos parecen replicar la “tensión esencial” que definió Thomas Kuhn (1982: 250) donde, para el terreno de nuestro análisis, parece existir una tradición rígida que configura cierto estado de convergencia al sostener la inamovilidad de algunos criterios y formas de evaluación; una suerte de evaluación normal. Postura que entra en tensión con la divergencia que representan las críticas que alzan su voz sobre la insuficiencia de dichos criterios para valorar la complejidad y las particularidades del desarrollo científico en las distintas matrices disciplinares, expresado esto también en términos de Kuhn (2004: 303). Tal es el caso, por ejemplo, de la evaluación en las ciencias sociales. Pero es precisamente este marco de especificidades diferenciadas, y la evolución de las prácticas de la ciencia, lo que nos estructura la idea sobre la necesidad de cambios en la forma de valorar los procesos de investigación, incluyendo en ello la práctica completa del científico a lo largo de dicho proceso. Estos cambios deben acompañar el desarrollo de la tarea del científico y estar, a la vez, en sintonía con el contexto, la dinámica y las necesidades actuales de generación de conocimientos.

Una primera discusión que debería saldarse en torno al análisis de los criterios de evaluación es la que apela, una vez más, a poner en competencia a la ciencia básica con los es-

tudios orientados a la aplicación de resultados científicos. Hoy la ciencia no es algo ajeno a la sociedad, requiere de ella importantes asignaciones presupuestarias —derivadas del pago de impuestos y aranceles— que deben ser aplicadas a partir de una planificación del desarrollo científico y de procesos de innovación que estén articulados con el contexto, lo que implica la capacidad de dar respuestas a mediano y largo plazo. Por ello, desde los organismos que definen la política científica queda claro que es necesario promover la investigación “aplicada” pero no en detrimento de la “básica”, sino como complemento de esta, que posee una mayor tradición en países como la Argentina (Alonso, 2015: 418). Así, las actividades de transferencia, la gestión de la innovación, el esfuerzo tecnológico, las iniciativas de vinculación con el medio social, la coordinación y organización de áreas, asesorías técnicas, servicios especializados, implementaciones, la propia tarea de evaluar y las trayectorias multidisciplinarias de los científicos, debieran ser valoradas como un mérito equivalente al que se le reconoce al investigador a partir de las publicaciones en revistas de alto impacto y de la formación de recursos humanos⁷. Incluso, considerar en dicha valoración la posibilidad

de ampliar, en algunos casos, las dimensiones del objeto de la evaluación, tomando como unidad de análisis al grupo de investigación, su desarrollo e interacción con el medio y el impacto en su campo, todo ello a partir de logros conjuntos que muchas veces van más allá que el de una suma de individualidades. En los términos propuestos por Lisbeth Fog (2011), estaríamos hablando de “revaluar” la evaluación de la ciencia.

Desde esta perspectiva, incorporar criterios de evaluación que contemplen dimensiones de orden aplicado, no debe interpretarse como un riesgo latente que ponga en vilo la buena salud de la ciencia básica. Planificar el rumbo hacia la concreción de escenarios de vinculación con los sectores productivos y sociales sería un camino estéril si no pensamos en fortalecer la producción de conocimiento libre, aquel mismo del que se nutre toda actividad de transferencia. Ya en plena vigencia del modelo lineal, en el inicio de los años sesenta, bajo el concepto de la oferta de una ciencia libre y sin ataduras, en un informe⁸ de la OCDE titulado “*La ciencia y las políticas gubernamentales*” se sostenía la libre elección de prioridades por parte del científico, pero a la vez, en el mismo documento, se manifestaba que ante escenarios de escasos recursos el Estado debería, a través de las políticas nacionales para la ciencia, proveer una guía de prioridades (Sanz Menéndez, 1997: 83). Frente a una ciencia que se desarrollaba a gran escala, nacida en el período de posguerra, se proponía en el informe de la OCDE un equilibrio entre la libertad de investigación y la demanda de resultados. Pero este equilibrio no se logra poniendo en competencia un tipo de ciencia de

7 Esta ampliación del ámbito de la evaluación se condice con el alcance que Javier Echeverría (2003) define para el concepto de tecnociencia, en el que incluye un cambio más integral de la práctica científica extendiendo los límites de la evaluación. Va más allá del paradigma estrictamente epistémico que tenían como objeto de estudio Kuhn y otros filósofos y sociólogos de la ciencia del siglo XX. Echeverría incorpora otros valores propios de la actividad científica (planificar, difundir el conocimiento, aplicarlo, enseñarlo, etcétera) que se suman a los aspectos dominantes de una evaluación tradicional, más acotada al entorno exclusivo de la generación del conoci-

miento científico y sus medios de publicación indexados.

8 Conocido como el Informe Piganiol, fue desarrollado por un grupo asesor *ad hoc* convocado por la OCDE en 1961.

con otro, una competencia por recursos que intenta establecer dependencias, linealidades o diferentes *status* de investigación. Para avanzar en una valoración equilibrada de la ciencia, es necesario pensar en la articulación y retroalimentación de todas sus etapas de una manera virtuosa, reconociendo la incidencia que pueden tener los procesos sociales sobre los desarrollos teóricos; como lo expresa, por ejemplo, el modelo de análisis propuesto por el profesor Donald Stokes en el año 1997, en su construcción del “Cuadrante de Pasteur”. Por todo ello, el debate sobre el desarrollo de una ciencia básica o de una ciencia aplicada, y respecto de la definición de criterios de evaluación que prioricen a una u otra esfera, parecen orientarse, más que a otra cosa, hacia una discusión de recursos; hacia el consabido tironeo de la sábana corta de los presupuestos, que muchas veces solo busca en los argumentos científicos el fundamento de las magras asignaciones.

Es importante tener presente este contexto porque es allí donde situamos las instancias de gestión que deben promover estos debates. No obstante, como destacamos en las líneas iniciales, no buscamos profundizar nuestro análisis en criterios específicos ni en revolucionarios esquemas de cambio sobre las prácticas de valoración de la ciencia. El eje queremos centrarlo en los procedimientos, los que deben ser capaces de generar verdaderos espacios para discusión de estos temas; espacios participativos, resolutivos y con capacidad cierta para comunicar, implementar y controlar el cumplimiento de normas y criterios de evaluación conocidos por todos.

En esta línea se puede situar, entre otros, al Plan de Comunicación y Transparencia⁹ de la Agencia Estatal de Investigación (AEI) del

gobierno de España, creada en el año 2015¹⁰. Dicho documento (AEI, 2017:4) establece que “la Agencia facilitará la planificación de las actuaciones públicas de fomento de la investigación, simplificando los procedimientos administrativos de evaluación, concesión, seguimiento científico y económico de las ayudas”. Así, esta novel estructura del área de investigación plantea, desde la génesis de sus normativas, la necesidad de dotar de transparencia y simplicidad a los procesos de evaluación. Además, agrega que se deberá brindar “información, en su página web, sobre los expertos que han participado en los distintos procesos de evaluación de las convocatorias” (AEI, 2017: 11). En la parte final de los requisitos de transparencia que incluye esta norma, también se determina la necesidad de publicar “los protocolos de elección de colaboradores y protocolos de evaluación” (AEI, 2017: 12); lo que pone de relieve la importancia asignada a la difusión de pautas específicas como son los criterios de evaluación. Todo ello, finalmente, se sintetiza promoviendo esa simplicidad que se menciona para los procedimientos, entre los que se cuenta la facilidad de acceso a toda la información; por ejemplo, el acceso a los criterios de evaluación. En este plano, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones son herramientas indispensables para el logro de dichos objetivos, pero la falta de simplicidad para el usuario hace que, muchas veces, resulte una verdadera búsqueda del tesoro poder encontrar la información en algunos portales o sistemas implementados en un entorno informático amplio, en una web.

Otro caso relevante del que surge una definición muy precisa y donde existe una clara difusión de los criterios de evaluación, ya en nuestro ámbito regional, es el del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e

9 Este plan de la AEI se crea a partir de los ejes de actuación definidos en el Plan de Acción Anual 2017 aprobado por su Consejo Rector.

10 El Real Decreto 1067 del 27/11/2015, creó la AEI y aprobó su Estatuto.

Tecnológico (CNPq) de Brasil. Entre las tres grandes áreas del conocimiento que define el CNPq en su estructura, cuenta con cerca de medio centenar de comités de asesoramiento para el tratamiento de los distintos objetos de evaluación de sus disciplinas científicas. Para la renovación de estos cuerpos colegiados¹¹ se realiza una consulta a la comunidad científica nacional (investigadores de nivel 1 y sociedades científicas) para relevar nombres de candidatos con cierto grado de consenso en todo el país. En cuanto a los criterios de evaluación, el CNPq publica detalladamente para cada Comité disciplinar la lista de criterios¹². Se trata de criterios generales y específicos para cada comité, fórmulas de cálculo respecto de cómo se valoran las publicaciones, los cargos, la dirección de investigadores jóvenes y, además, se publica la vigencia de dichos criterios, que para esta institución es de carácter bianual¹³. Más allá de la importancia de que el principal organismo científico-tecnológico de Brasil publique con detalle los criterios de evaluación para cada una de sus comisiones, este caso introduce un aspecto central como

es el hecho de contar con una vigencia establecida para estos criterios. Esto para el científico es imprescindible, implica la posibilidad de planificar su trabajo en el tiempo. Significa la posibilidad de: i) conocer hacia donde se orientan las políticas en cuyo entorno realiza sus investigaciones y de ii) prever el rumbo hacia el que dirigirá la formación de los recursos humanos a su cargo, todo ello, con tiempo suficiente para el logro de resultados con vistas a la próxima evaluación que tendrá que valorar sus grados de avance.

Si para esta misma cuestión analizamos la mirada de los científicos argentinos, en función de sus respuestas en el relevamiento del año 2017¹⁴, encontramos que sobre el CONICET existía una fuerte percepción respecto de la falta de publicación de los criterios a partir de los cuales son evaluados sus investigadores. Sólo entre quienes integraban en ese momento el mayor grado de la carrera científica, los miembros con categoría de Superior, había un nivel de paridad en sus expresiones respecto de la publicación de estos criterios.

11 <http://cnpq.br/membros-dos-comites/>

12 <http://cnpq.br/criterios-de-julgamento/>

13 Esta enumeración se detalla para ejemplificar un caso de publicación clara de criterios. No se toma posición en otro debate interno de la ciencia, el que cuestiona el condicionamiento que sobre las investigaciones pueden tener algunas prácticas de evaluación que son excesivamente estructuradas.

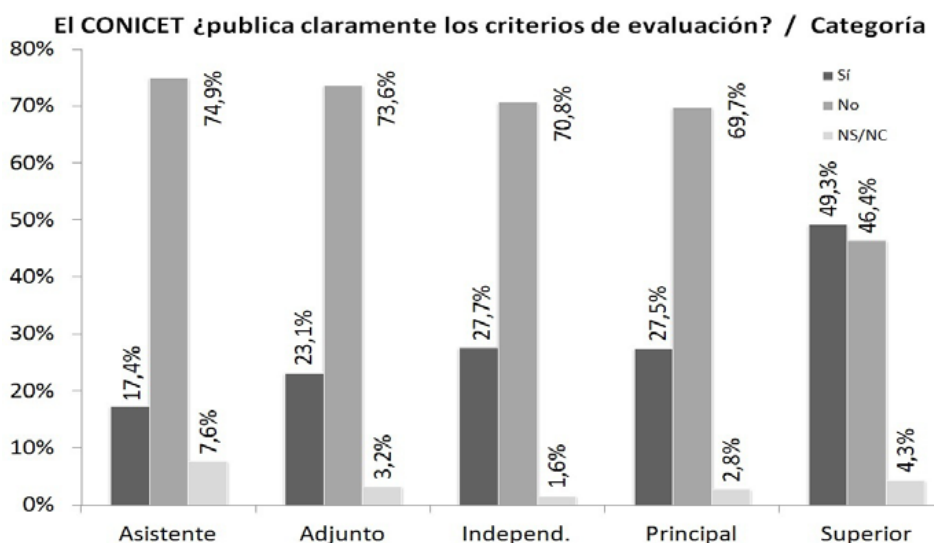
14 Módulo final, pregunta 46 de la encuesta.

Cuadro 3:
Cuando usted realiza una presentación para ser evaluada por el CONICET ¿considera que los criterios de esa evaluación están claramente publicados para que el evaluado los conozca antes de su presentación?

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	412	24,9
No	1182	71,5
NS/NC	60	3,6
Total	1654	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a una encuesta a 1654 científicos.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a una encuesta a 1654 científicos.

Cabe destacar que, posteriormente a este relevamiento, el organismo convocó a sus Comisiones Asesoras *ad hoc* por Gran Área de Conocimiento, solicitándoles la definición de criterios generales para sus disciplinas. A partir de ello, en el año 2018 se publicaron algunos parámetros para las convocatorias de evaluación a desarrollarse en ese mismo período.

Este tipo de iniciativa constituye la base para el fortalecimiento de la transparencia y la previsibilidad que busca el científico. Pero es necesario afianzar este camino a través de un proceso continuo, estable, participativo y con vigencia de criterios a mediano y largo plazo, definidos con suficiente antelación para que el investigador pueda alcanzar las metas

por las que será evaluado. De esta manera, la percepción general sería de mayor contención, frente a un contexto que muchas veces resulta adverso para la ciencia.

Plantear, entonces, la necesidad de mayor transparencia como eje de los procesos no significa adscribir a la idea de un actual escenario de conspiraciones, ni de conductas que de manifiesto busquen algún camino reñido con las buenas prácticas. Se trata de un cambio que promueve la búsqueda de consensos en torno a la transparencia como un valor central y aglutinante; la cual, a su vez, debe transformarse en una meta que logre permear en todas las capas de las estructuras institucionales. Analizar algunos ámbitos específicos como la conformación de cuerpos colegiados, el uso de la información crítica a la que se accede y el claro establecimiento y difusión de criterios de evaluación, es un abordaje que nos permite visualizar el tema. Pero el objetivo debe ser la articulación de estos ámbitos con todo aquello que nos ayude a comprender, de una manera integral, las complejas interacciones que se producen en ese verdadero campo que, en términos de Bourdieu, es donde se pone en juego el capital simbólico de los actores, exponiendo intereses y generando tensiones. Y son precisamente esas tensiones de la dinámica científica las que deben conocer los niveles de gestión, porque es allí donde ellos actúan mediando a través de la definición e implementación de procesos. Es por esto que, en el momento de esbozar propuestas de fortalecimiento para la gestión de la evaluación de la ciencia, debemos tener siempre presente ese contexto amplio para la puesta en marcha de medidas cuyas acciones deben orientarse, principalmente, hacia la búsqueda de un escenario de cohesión que sea el impulsor de un verdadero salto de calidad en todo el sistema.

2. Lineamientos para la elaboración de propuestas de fortalecimiento de la evaluación. Tres momentos de análisis para su implementación

A partir del recorrido previo sobre diferentes aristas de los procesos de evaluación de la ciencia, principalmente en cuanto a sus definiciones, implementaciones e instancias de gestión, podemos elaborar algunas líneas de acción para su fortalecimiento. Pero, para ello, es imprescindible volver a nuestro punto de partida, al establecimiento de políticas claras para el sector, en cuyo alcance se deben diseñar las estrategias más adecuadas para el desarrollo de un buen esquema de valoración de la actividad científica.

Si pensamos en un conjunto de acciones articuladas, que nos permitan eludir las soluciones de coyuntura, podemos definir *un primer momento* de análisis en torno a las políticas para la ciencia. Es esperable que, a nivel nacional, existan lineamientos fuertes sobre el horizonte de desarrollo científico que se pretende alcanzar en el mediano y largo plazo; nos referimos a todo aquello que habitualmente se suele identificar bajo el amparo de los Planes Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación. Es en este marco donde las instituciones del sector debieran desarrollar su planificación estratégica, pero a veces la autarquía de algunas estructuras es interpretada como una absoluta independencia que alcanza, inclusive, a la definición de políticas propias totalmente escindidas de los lineamientos nacionales. Es por ello que ese primer momento es el de la política, pero también el de una articulación coherente. Es necesario que las instituciones adscriban claramente a una política general sin que ello sea interpretado como el cercenamiento de su libertad de acción. Y, tanto hacia su propia comunidad como hacia a la sociedad en su conjunto, se expongan claramente estas metas globales de desarrollo.

En este ejercicio en el que intentamos simplificar un complejo escenario a partir de una secuencia lineal de etapas, nos encontramos, *en un segundo momento*, con la necesidad de pensar en los recursos. Implementar acciones que respondan a una política determinada implica contar con recursos, pero no únicamente económicos, además es imprescindible disponer de capacidades e información precisa. Esto central en nuestra propuesta, se trata de la generación de espacios de reflexión que logren una tarea de indagación profunda, con el fin de atemperar posibles inadecuaciones, como señala Mariela Bianco (*et al.*, 2014: 216), en torno a los procesos de evaluación académica. Por ello, y sin dejar de reconocer la dinámica de transversalidad disciplinar de las actuales prácticas de investigación en ciencia, la organización de estos espacios en la forma de comisiones por grandes áreas del conocimiento, se convierte en una estructura estratégica adecuada para contener tensiones y lograr acuerdos, además de transformarse en una dinámica funcional para los niveles de gestión, al disponer de un sólido apoyo para las implementaciones que deban llevar adelante. Por todo esto, es importante contar con estas comisiones de expertos, que sean elegidas por los investigadores de sus disciplinas, que sean activas, representativas y con renovaciones parciales que eviten cambios abruptos en sus definiciones, permitiendo al mismo tiempo la participación de nuevas voces en un debate orientado hacia la búsqueda de consensos. Pero, además, y con especial énfasis, que no tengan un carácter *ad hoc*, sino que actúen en forma permanente como verdaderos observatorios de sus áreas del conocimiento, evitando el aislamiento institucional que provoca falta de coherencia con las políticas y planes a nivel nacional (Bilmes *et al.*, 2019: 4). Luego, debería depender de estos cuerpos colegiados la conformación de las comisiones asesoras por disciplina. Así, a través de dictámenes vinculantes y recomendaciones públicas, es-

tos órganos asesores por grandes áreas serían fundamentales para los niveles de conducción, pero también como referencia para su propia comunidad, hacia donde se dirigen distintos tipos de estímulos y señales. Por ejemplo, aquellas que devienen de los criterios puestos en juego y de los resultados de una evaluación, configurándose como líneas directrices implícitas para las prioridades que establecerá el científico en la programación de sus próximas investigaciones (van der Most, 2010).

Estando definida la política y contando con un panorama claro de las tendencias de desarrollo de las distintas áreas del conocimiento, que le dé sustento a la planificación institucional, el paso inmediatamente posterior es el de la reglamentación e implementación de la política. Para llegar al horizonte de desarrollo esperado, es preciso diseñar estrategias que logren alcanzar primero los objetivos de corto y de mediano plazo. Es entonces en esta instancia donde podemos ubicar *un tercer momento* de análisis, el del establecimiento de prioridades. Cuando a nivel presupuestario en una organización científica observamos que las asignaciones de recursos son proporcionalmente idénticas para todas las áreas de conocimiento, nos encontramos frente a dos posibilidades: 1) existencia de recursos ilimitados, ó 2) ausencia total de prioridades. Asumiendo la exigua probabilidad de la primera opción, y en el convencimiento de que no se deben desatender las necesidades básicas para el avance de ninguna de las áreas, es preciso determinar en los más altos niveles de decisión, cuáles son las líneas de investigación que se fortalecerán en cada etapa. Esto es establecer prioridades, significa responder al plan global de desarrollo nacional, pero hacerlo en función de los recursos, el conocimiento del contexto, las fortalezas institucionales y en base a las oportunidades externas y a las necesidades de resultados que tienen los distintos receptores de la labor científica. Resultados tanto teóricos y académicos como para su transferencia directa. La

definición y la difusión de prioridades por etapa, con la correspondiente planificación para su desarrollo y una asignación de recursos acorde y diferenciada para el cumplimiento de objetivos en cada área, son esenciales para la posterior definición de un adecuado proceso de evaluación. Significa conocer y comunicar qué se va a evaluar en cada instancia. Significa previsibilidad para el científico.

En este marco, con objetivos y prioridades determinadas por la conducción política, a partir de recomendaciones elaboradas por las comisiones que representan las grandes áreas del conocimiento, estos mismos cuerpos colegiados contarían con un contexto claro para definir, posteriormente, los criterios de evaluación. Qué se debe evaluar para dar respuesta a esos objetivos y prioridades debiera ser una de sus principales metas. Es aquí donde se articula el conocimiento del sector, sus tendencias, la forma de desarrollo de las distintas disciplinas y donde, también, se deben buscar consensos a la luz de los distintos debates y posturas a veces encontradas. Es aquí donde, entre otros, surgirán criterios acordes a las prácticas de publicación diferenciadas entre las distintas áreas del conocimiento, zanjando de esta manera, por ejemplo, la falta de consideración que a veces se interpreta sobre los formatos característicos de divulgación de resultados en las ciencias sociales y las humanidades. También en ese "qué se debe evaluar" es preciso que se articule el alcance de los criterios de evaluación con los discursos institucionales que promueven las actividades de transferencia y de extensión de los resultados científicos. La gestión de actividades innovadoras¹⁵ que realizan muchos investigadores, no parece encon-

trar hoy en el espejo de la evaluación un reflejo equivalente al de un artículo publicado en una revista de alto impacto. El esfuerzo tecnológico no es el único que no llega a formar parte de aquellos criterios con los que se evalúa al científico. La tarea docente, las actividades de gestión y la propia labor que se realiza en el rol de evaluador, frente a la convocatoria de distintas instituciones, deben encontrar un lugar en la valoración de su trabajo a la hora de definir si accederá a un beneficio como subsidios, becarios a cargo o una promoción en su carrera. Se debe evaluar al investigador en su conjunto, como el verdadero agente tecnocientífico. Todo esto, sumado a tiempos de vigencia de los criterios y a una clara difusión, podrá garantizar certezas y estabilidad en las reglas de juego para cuando el investigador deba programar sus proyectos de trabajo y la formación de sus discípulos.

En cuanto a los procesos para la conformación de comisiones asesora disciplinares, se lograría un mayor reconocimiento a partir de mecanismos establecidos por sus respectivas comisiones de gran área, en lugar de nombramientos directos por recomendación de los integrantes salientes. Esto garantizaría una amplia participación sustentada en la búsqueda de acuerdos e igualdad de posibilidades de acceso a estos cuerpos colegiados. Hacer públicos los procesos, además de los padrones de candidatos por disciplina, disiparía todo tipo de interpretación asociada con el amiguismo o con la cooptación de estas instancias de selección por parte de grupos dominantes. Las áreas administrativas, responsables de las tareas operativas de respaldo para los procedimientos de evaluación, deben actuar bajo la tutela de las autoridades políticas de las instituciones, pero las comisiones de las grandes áreas del conocimiento les brindarían los fun-

15 En este aspecto se promueve la utilización de herramientas metodológicas diseñadas para este tipo de actividades, como por ejemplo el Manual de Bogotá (2001), que establece la normalización de indicadores de innovación

tecnológica para los países de la región garantizando así la comparación regional.

damentos, la solidez y la legitimidad necesaria para consolidar todo el sistema. De esta manera, la propia sinergia de todas estas iniciativas bien articuladas en una planificación, generarían un contexto propicio para que, sin desmesurados esfuerzos, se reduzcan drásticamente aquellos porcentajes de percepción negativa sobre el uso indebido de la información científica, información que es, precisamente, la que le da vitalidad a los procesos de evaluación de la ciencia. Por esto, interpretamos que aquellos valores de desconfianza sobre el uso de información reservada, en torno a un 45%, son sólo una percepción que, más allá de casos puntuales, debe ser revertida a partir del fortalecimiento de la transparencia del sistema en su conjunto. De todo esto se trata el círculo virtuoso que es necesario poner en marcha desde la gestión y sin necesidad de profundos cambios estructurales.

3. Análisis sobre algunas cuestiones del poder en el contexto de implementación

En el diseño de propuestas de cambio que no promueven complejas reingenierías institucionales, a veces, subyacen otras cuestiones, más sutiles pero no menos importantes. Entre ellas, podemos identificar las cuestiones relacionadas con el poder; por esto es necesario hacer una referencia sobre la relación entre la ciencia y el poder, y cómo estos aspectos, que son más propios del mundo de la política, también se replican hacia abajo, en el seno de los ámbitos de gestión y de generación del conocimiento. Todo esto cobra especial relevancia en nuestro caso por ser ese, precisamente, el lugar donde estamos postulando la introducción de lineamientos de mejoras.

En un breve recorrido sobre los cambios producidos en la historia reciente de la producción del conocimiento, observamos que en el siglo XX hubo una revalorización de la ciencia y la tecnología, fuertemente impulsada en período de la segunda posguerra. Nació

por aquella época la denominada *bigscience*¹⁶, a partir del informe de Vannevar Bush (1999), realizado en el año 1945 por solicitud del presidente Roosevelt. En ese entonces, el proyecto Manhattan cristalizó la necesidad de una nueva organización para la ciencia y de nuevas dinámicas institucionales. Se evidenciaba para los Estados nacionales un nuevo eje de poder que estaba latente en el seno de la investigación científica. Desde la política se reconocía a la ciencia como una aliada para los tiempos de paz, era la denominada “frontera sin fin”. En un sentido similar, Albornoz (2007, 47-48) ubica este interés de los gobiernos por la ciencia antes de la finalización de la guerra. En el año 1942, en una conferencia internacional organizada por la Asociación Británica para el Progreso de la Ciencia, participantes de la talla de John Bernal ya advertían, enfáticamente, sobre la dependencia que el gobierno demostraba respecto de la ciencia. Todo esto, concluye Albornoz, daba cuenta de que la ciencia había quedado así instalada, con toda crudeza, en relación con la cuestión del poder.

Otros pensadores contemporáneos pusieron también su atención sobre estos fenómenos. Bertrand Russell (1949: 56) interpretaba que el hombre de ciencia ya no podía desarrollar su actividad en forma aislada como lo hacía antaño, ahora dependía de equipos, laboratorios, ayudantes y muchos recursos adicionales. Esta nueva configuración de la ciencia parece proyectarse hasta nuestros días con desarrollos como, por ejemplo, los realizados en el área de biomedicina, y entre ellos los estudios del genoma humano, los cuales para Lenoir (*et al.*, 2000) se han convertido en el proyecto Manhattan de la época actual. A raíz de estos argumentos se identifica el período de la posguerra como el momento en el que todo comenzaría a depender de los gobiernos y de la política. Sobre este mismo escenario,

16 Término acuñado por Derek de Solla Price.

Russell (1949: 120) sostenía que aún no se habían aprendido a utilizar dichos conocimientos para contribuir a hacer feliz la vida de la gente. Era todavía un proyecto a futuro, un camino en ciernes, pero lo que Russell determinó y puso de manifiesto fue que en esa nueva articulación que proponía la ciencia grande, el poder sería un elemento fundamental en la relación que se estaba gestando entre la ciencia y la política.

A más de medio siglo y en diferentes contextos, los enfoques sobre las incidencias del poder parecen mantener plena vigencia. Nos hemos referido, de esta manera, al poder que implican los desarrollos de la ciencia para la conducción política de los países; pero también en el núcleo de las comunidades científicas han permeado estas cuestiones. Los desarrollos científicos a gran escala, con el uso implícito de mayores tecnologías, necesitan fuertes asignaciones de recursos por parte del Estado. Es entonces en el marco de las políticas del sector donde se comienzan a establecer los acuerdos, y también a enquistar algunos sinsabores. Por ello, es importante determinar en qué parte de ese amplio concepto de las "políticas científicas" nos estamos ubicando al proponer lineamientos de mejoras para los procesos de evaluación. Apelando una vez más al análisis de Albornoz (2007: 50), el autor propone dos direcciones para encauzar la reflexión sobre este concepto.

Una de ellas está referida a la cuestión política propiamente dicha; esto es, al problema de poder que ella involucra. La segunda dirección, propia de la racionalidad burocrática, orienta la reflexión hacia las instituciones, los instrumentos y las soluciones administrativas que constituyen el conjunto de medios específicos con los que, en determinados contextos históricos, los gobiernos operan en esta materia.

El sendero de la racionalidad burocrática representa, en gran medida, a las nuevas dinámicas de la ciencia de la posguerra. La burocrati-

zación ha tenido un marcado impacto hacia el interior de las instituciones gestoras del área. Todo ello impregnó sus estructuras, revelando tensiones derivadas de intereses encontrados. Los procesos de planificación, reorganización e implementación de nuevas prácticas de gestión de la evaluación, no están exentos de dichas tensiones y de álgidos debates. Criterios de evaluación, comisiones evaluadoras, transparencia, asignación de recursos y todo aquello que podamos analizar en la gestión de un procedimiento de evaluación científica, se encuentra inserto en esa lógica de optimización que suele ser refractaria de la política. Pero, al mismo tiempo, se trata de un escenario que convive con el debate científico, donde las cuestiones del poder están muy presentes. Es un terreno árido en el que se busca autoridad científica, pero que a la vez se encuentra cruzado por factores no científicos, entre los que se cuentan las administraciones gubernamentales. Por todo ello, si bien los cambios propuestos en los procesos de gestión de las comisiones evaluadoras no son estructurales, sí debemos ser conscientes de que implican una reubicación de ciertos ámbitos de poder en las instituciones.

En este recorrido, donde se observa una dinámica compleja para la gestión de la ciencia, el lugar donde se ubiquen algunos factores de poder en las instancias de evaluación científica no es un aspecto menor. Estos espacios en los que se ejerce el poder son donde se dirime quienes evalúan, cómo llegaron a ese lugar, cómo se utiliza la información que reciben y cómo se definen los criterios para valorar el trabajo de sus colegas. En definitiva, son los espacios en los que el investigador percibe los desvíos que empañan la transparencia del cristal de la evaluación. Más allá de la autoridad política que sintetiza la suma de la responsabilidad institucional, el lugar en el que se intenta el poder de decidir sobre estos aspectos se encuentra en los mismos cuerpos colegiados que evalúan y que muchas veces son también

quienes fijan sus reglas: las comisiones asesoras por disciplina. Todo este contexto situado en un marco institucional, donde identificamos el cruce de factores científicos y no científicos, encuentra anclaje teórico en lo que el sociólogo de la ciencia Arie Rip (1996) definió como Consejos de Investigación, interpretando a estas estructuras como a medio camino entre un parlamento de científicos, por un lado, y una burocracia gubernamental, por otro. Lo primero sustentado en la teoría de lo que Michael Polanyi (1962) llamó *La República de la Ciencia* y lo segundo en el origen mismo de estas instituciones como agencias gubernamentales que distribuyen recursos públicos.

Este argumento no intenta poner en debate quien debe detentar ese poder, solo trata de identificarlo. De hecho, la propuesta estructurante de este artículo fortalece ese espacio de poder a partir de la centralidad asignada a las comisiones por grandes áreas, como aquellos ámbitos propicios para la expresión del parlamento de la ciencia. Por ello, el factor de corrección que identificamos para mejorar la dinámica general del proceso de evaluación científica es evitar la excesiva atomización de esos espacios que terminan conformando verdaderos archipiélagos disciplinares, funcionales para el desarrollo de los grupos dominantes que reconocen algunos evaluados. Para Eulalia Pérez Sedeño (2007: 178-179) la evaluación por pares es una de las pocas ocasiones en que las comunidades científicas están cerca del autogobierno, una surte de apogeo de la República de la Ciencia. Sin embargo, destaca Pérez Sedeño que, para el caso de las comisiones, se trata de un sistema interesante, pero a la vez peligroso, porque permite que los pares reinterpreten o cambien sus puntuaciones cuando se reúnen. Donde está poniendo el foco esta autora es, precisamente, en la instancia donde se materializa el ejercicio del poder en estos reducidos e inconexos nodos disciplinares. Es entonces en ello en lo que también subyace la propuesta de fortalecer cuerpos colegiados

por áreas de conocimiento. Es preciso separar, realmente, quien define los criterios y debe controlar su correcta aplicación (comisión por gran área), de quien los utiliza en la evaluación de los casos puntuales (comisión por disciplina). No proponemos quitar estas facultades de las manos de la propia comunidad de pares, pero sí reubicar estos espacios de poder en una menor cantidad de cuerpos, pero con mayor densidad dentro de las organizaciones, más controlados, que sean capaces de contener y articular los complejos debates en torno a sus especialidades.

En un organismo científico las comisiones por disciplina pueden contarse por decenas y, algunas veces, hasta por centenas. No es sólo la dispersión por las especificidades de estudio de cada área, esto, a su vez, se multiplica por la cantidad de objetos de evaluación distintos que terminan replicando comisiones de la misma especialidad. Se trata entonces de mantener las decisiones centrales sobre la evaluación científica en el seno de la propia comunidad de investigación, pero trasladando facultades a las comisiones que representan las grandes áreas de conocimiento, comisiones que deben ser permanentes e integradas de manera vinculante en los procesos de toma de decisión. Esto significa un reacomodamiento de los equilibrios de poder dentro de la estructura institucional. La conducción política, la gestión de las áreas administrativas y el debate de la representación científica, son ámbitos que deben tener fluidos canales de comunicación en estos organismos. Pero la dispersión del conglomerado académico en cientos de comisiones y las renovaciones de la alta conducción, atadas a las coyunturas políticas de corto y mediano plazo, dejan a veces algunas decisiones medulares de la gestión del conocimiento solo en manos de líneas de conducción técnica y administrativa, que en muchas oportunidades se encuentran sofocadas por la presión de la subsistencia y por el anhelo de permanencia en sus cargos. Por ello es necesari-

rio promover más activamente la participación permanente de quienes tienen el conocimiento experto de las áreas de investigación, para la búsqueda de los mejores escenarios prospectivos y las mejores estrategias que permitan llegar al horizonte de desarrollo definido en la política del sector. En síntesis, este corrimiento de la toma de decisiones es un factor determinante para el desarrollo de las propuestas de mejora que se plantean en este escrito. Pero, al mismo tiempo, este cambio es la piedra basal de un nuevo sistema de equilibrios de poder que coadyuvará al fortalecimiento de todo el proceso, para la determinación de objetivos y prioridades, para el mejoramiento de la evaluación científica y, principalmente, para la búsqueda de transparencia.

Conclusiones

Es deseable que las instituciones públicas dedicadas a la ciencia adhieran, al menos en sus metas globales, a la política del área a nivel nacional; deben estar articuladas más allá del grado de autarquía que detentan sus estructuras. Deben tener una mirada global del sistema y de la complejidad de las acciones de sus actores. Es preciso que los organismos cuenten con una clara definición y publicación de objetivos, pero además se torna imprescindible el establecimiento de prioridades. Porque es en este contexto donde se desarrolla la evaluación académica, la cual “está, o debería estar, indisolublemente ligada a la política” (Bianco *et al.*, 2014: 209). Esta articulación entre la política y la ciencia encuentra un enfoque de análisis en las figuras de los agentes y de las acciones tecnocientíficas. Comprender la complejidad de estos actores y de sus acciones, es un aspecto necesario para reducir tensiones y consensuar medidas que disipen percepciones de falta de transparencia.

Para el fortalecimiento de la asociación entre la evaluación y la política, entendemos que el énfasis debe ser puesto en la conformación de cuerpos asesores expertos que sean

mediadores, ubicando así a las comisiones por áreas en un lugar de fuerte centralidad dentro de las instituciones científicas, pero también con fuertes lazos con el resto de las estructuras del sistema nacional de ciencia y tecnología. Estos órganos asesores permanentes deben ser los verdaderos articuladores entre los más altos niveles de decisión institucional —conducción política— y las comisiones disciplinares —evaluación científica propiamente dicha—. Las áreas administrativas de apoyo en sus formatos directivos o gerenciales tienen sin duda un rol muy importante en todo el proceso de implementación —organización y gestión—, pero las comisiones por grandes áreas deben ser los espacios de monitoreo, de debate, de reflexión, de formulación de propuestas y de control de las implementaciones, con la garantía del respaldo científico que poseen a partir de su pertenencia al sector. La búsqueda de una práctica de evaluación que incorpore criterios que valoren la aplicación del conocimiento, necesita de estos espacios para el proceso de renegociación permanente que todo ello implica, convocando a los diversos actores que forman parte del sistema, quienes consolidan el modelo político y académico, con lógicas internas que marcan el escenario de las políticas públicas (Alonso, 2015: 416). Esta convocatoria amplia también puede ser interpretada en el marco de las acciones tecnocientíficas que nos propone la teoría, acciones que articulan a los niveles políticos y de gestión, junto con aquellas labores en las que el científico lleva adelante actividades que van más allá de las estrictamente ceñidas a su tarea de investigación.

No se trata de promover la ruptura de ningún paradigma vigente, por el contrario, existen hoy en algunas administraciones iniciativas que parecen orientarse en este sentido. Entre ellas, el modelo utilizado para la conformación de redes disciplinares, alentado desde el CONICET (2017), es una manera de generar espacios para la participación de expertos

y de equipos de investigación de distintas regiones. Este tipo de configuraciones, aplicando modernas tecnologías de comunicación, se configura en una acción tecnocientífica que puede contribuir en las convocatorias de comisiones por grandes áreas, no dependiendo exclusivamente de encuentros presenciales en los principales centros urbanos, con los costos y la complejidad logística que ello significa (Sarthou, 2019: 68). De esta manera, el análisis para determinar ejes prioritarios de investigación y para identificar áreas de vacancia, se vería enriquecido con una verdadera participación federal que permita tener en cuenta las condiciones particulares de cada zona geográfica. Este modelo de red es plausible de ser utilizado como parte de la dinámica de trabajo propuesta, dotándolo, por supuesto, de la necesaria estabilidad y continuidad en el tiempo para que se consoliden como observatorios, alertando sobre los cambios de rumbo en los campos de estudio y de aplicación del conjunto de sus disciplinas. Es indispensable, además, que los diagnósticos y recomendaciones de estas comisiones por área tengan un carácter vinculante, pasando a formar parte de los insumos principales al momento de actualizar definiciones de políticas específicas y prioridades de gestión. Sus diagnósticos y propuestas no deben ser caracterizadas como “opiniones propias de los autores”, deben reflejar una postura orgánica, sino se le estaría quitando densidad a la necesaria articulación que debe existir entre los altos niveles de conducción y sus principales cuerpos colegiados de asesores. Dicho de otro modo, se estaría debilitando la asociación entre la evaluación y la política.

Por todo esto, entendemos que no se trata de avanzar en cambios estructurales, que la mayoría de las veces operan en favor del mantenimiento de escenarios invariantes. Seguramente, el cambio de mayor sensibilidad que traen implícitas estas propuestas son los asociados a los ámbitos de toma de decisiones en materia científica. Cambios sobre los espacios

en los que se reubica la definición de pautas generales y de criterios particulares, tanto para las evaluaciones que asignan recursos, como para la aprobación de proyectos, becas, ingresos y promociones en una carrera de investigación. Cambios que pueden alterar la inercia de prácticas establecidas. Cambios orientados a correr el velo de las dudas que muchas veces los propios investigadores perciben sobre estos procesos. En definitiva, cambios que reubican espacios de poder. Un poder que permanece en manos de la comunidad científica, pero que, a partir de su concentración en comisiones por grandes áreas, debería encontrar nuevos sistemas de valores y equilibrios con la línea política para no ser percibido por esta como una amenaza.

Quizás esta sea la punta del ovillo, tomar la verdadera decisión de cambio, aquella que muchas veces las grandes planificaciones evaden en sus complejos esquemas. Probablemente este sea el primer paso, necesario, que nos oriente hacia buenas políticas, con claros objetivos, con prioridades ciertas, con recursos adecuados, implementaciones eficientes y equilibrios que permitan la participación de las distintas miradas, generando mayores acuerdos, más transparencia, señales alentadoras, previsibilidad y menores tensiones. En síntesis, se estaría configurando, de esta manera, el contexto propicio para la definición, publicación, aplicación y control, de criterios de evaluación generados en un marco de consensos y con un amplio acompañamiento de la comunidad científica, la cual desde sus diversos roles como agente tecnocientífico es la base de sustentación de un buen sistema de evaluación de la ciencia.

Referencias bibliográficas

AEI (2017). *Plan de Comunicación y Transparencia de la Agencia Estatal de Investigación. España*. Madrid: Ministerio de ciencia e innovación. Disponible en: <http://www.ciencia.>

- gob.es/stfls/MICINN/AEI/ficheros/Plan_Comunicacion_y_transparenci_AEI.pdf
- Albornoz, M. (2003). Evaluación en Ciencia y Tecnología. En *Perspectivas Metodológicas*. Núm. 3. Recuperado de <http://revistas.unla.edu.ar/epistemologia/article/view/585/620>
- Albornoz, M. (2007). Los problemas de la ciencia y el poder. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad - CTS*. Vol. 3, Núm. 8.
- Alonso, M. (2015). *Nuevas modalidades de evaluación en la investigación. ¿Un empuje hacia la innovación? El caso de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social*. En *Congreso PreAlas Buenos Aires: Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Buenos Aires: Ed. Teseo.
- Atrio, J. L. (2017). *Encuesta sobre aspectos relacionados a los procesos de evaluación en ciencia y tecnología*. Buenos Aires: Centro REDES - Unidad Asociada al CONICET. Disponible en: <http://www.centroredes.org.ar/index.php/encuesta-evaluacion/> Consultado el 9/10/19.
- Atrio, J. L. (2018). ¿Cómo perciben los investigadores del CONICET al sistema institucional de evaluación de la ciencia y la tecnología? *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad - CTS*. Núm. 37, Vol. 13, 189-229.
- Bianco, M., Gras, N. y Sutz, J. (2014). *Reflexiones sobre la práctica de la evaluación académica. Veinte años de políticas de investigación en la Universidad de la República. Aciertos, dudas y esperanzas*. Montevideo: Universidad de la República - Ediciones Trilce.
- Bilmes, G., Fushimi, M. y Liaudat, S. (2019). La evaluación en ciencia y tecnología en Argentina. Estado de situación y propuestas. *Ciencia, Tecnología y Política*. Año 2, Núm. 3.
- Bunge, M. (1985). *Seudociencia e ideología*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bush, V. (1999). Ciencia, la frontera sin fin. Un informe al Presidente, julio de 1945. *Revista Redes - UNQ*. Vol.7, Núm. 14, 89-101.
- Campanario, J. M. (2002). El sistema de revisión por expertos (*peer review*): muchos problemas y pocas soluciones. *Revista española de documentación científica*. Vol. 25, Núm. 3, 267-285.
- CNPq (2019). *Criterios de evaluación de las comisiones evaluadoras*. Disponible en: <http://cnpq.br/criterios-de-julgamento/> Consultado el 18/10/2019
- CONICET (2017). Resolución 3227/2017. Establece la creación de redes de expertos. Buenos Aires: CONICET. Disponible en: <https://proyectosinv.conicet.gov.ar/redes-disciplinares/>
- Cuervo García, A. (2008). *Los fines de la empresa moderna y el papel de los directivos ante los grupos de interés*. En *El modelo de empresa del siglo XXI: Hacia una estrategia competitiva y sostenible*. Madrid: Colección Biblioteca Ciencias Sociales, Ed. Forética - Grupo Editorial Cinca.
- Echeverría, J. (2003). *La Revolución Tecnocientífica*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Elzinga, A. (1988). The consequences of evaluation for academic research. *Science Studies*. Núm. 1, 5-14.
- Fog, L. (2011). *Es necesario 'revaluar' la evaluación de la ciencia*. SciDev.Net (LatinAmerica). Disponible en: www.scidev.net/es/editorials/es-necesario-revaluar-la-evaluacion-de-la-ciencia.html
- Gérvás, J. y Pérez Fernández, M. (2001). La revisión por pares en las revistas científicas. *Atención Primaria*. Núm. 6, 432-439.
- Kuhn, T. (1982). *La tensión esencial. Estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ámbito de la ciencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kuhn, T. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ladrón de Guevara Cervera, M., Hincapié, J., Jackman, J., Herrera, O. y Caballero Uribe, C.V. (2008). Revisión por pares: ¿Qué es y para qué sirve? *Revista Científica Salud*. Vol. 24, Núm. 2, 258-272.

- Lenoir, T., y Hays, M. (2000). *The Manhattan Project for Biomedicine*. En P. R. Sloan (Ed.). *Controlling Our Destinies: Historical, Philosophical, Ethical, and Theological Perspectives on the Human Genome Project* (pp. 19-46). Indiana: University of Notre Dame Press.
- Manual de Bogotá (2001). *Normalización de Indicadores de Innovación Tecnológica en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) - Organización de Estados Americanos (OEA) - Programa CYTED - COLCIENCIAS/OCYT.
- Milanés Guisado, Y., Pérez Rodríguez, Y., Peralta González, M. J. y Ruiz Ramos, M. E. (2008). Los estudios de evaluación de la ciencia: aproximación teórico-métrica. *Revista ACIMED. Centro Nacional de Información de Ciencias Médica*. Vol.18, Núm. 6, 1-28.
- Pérez Sedeño, E. (2007). Evaluación, transparencia y democracia. *Revista CTS*. Núm. 8, Vol. 3, 173-181.
- Polka, J. K. (2018). Publish Peer Review. *Nature*. 560, 545-547.
- Polanyi, M. (2014). *La República de la Ciencia: su teoría política y económica*. *Revista CTS*. Núm. 27, Vol. 9, 185-203.
- Rip, A. (1996). La República de la Ciencia en los años noventa. *Zona abierta*. Núm. 75/76, 1-19. Disponible en: http://docs.politicasci.net/documents/Teoricos/RIP_REPUBLICA.pdf
- Roy, R. (1985). Funding science: the real defects of peer review and an alternative to it. *Science, Technology, & Human Values. Peer Review and Public Policy*. Vol. 10, Núm. 3, 73-81.
- Russell, B. (1949). *Autoridad e Individuo*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Sanz Menéndez, L. (2004). *Documento de Trabajo 04-07: Evaluación de la investigación y sistema de ciencia*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) - Unidad de Políticas Comparadas.
- Sanz Menéndez, L. (1997). *Estado, ciencia y tecnología en España: 1939-1997*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sarthou, N. F. (2019). Tendencias en la evaluación de la ciencia en Argentina: género, federalización y temas estratégicos. *Ciencia, Docencia y Tecnología*. Vol. 30, Núm. 59, 37-73.
- Van der Most, F. (2010). *Working Paper N° 2010/16: Use and non-use of research evaluation: A literature review*. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE). Sweden: Lund University.
- Whitley, R. (2007). *Changing Governance of the Public Sciences: The Consequences of Establishing Research Evaluation Systems for Knowledge Production in Different Countries and Scientific Fields*. En R. Whitley y J. Gläser (Eds.). *The changing governance of the sciences. The Advent of Research Evaluation Systems* (pp. 1-6). Netherlands: Editorial Springer.

Estatizaciones de mercado:

Un análisis de la “heterodoxia económica” kirchnerista a partir del caso de la estatización de Repsol-YPF en 2012

*Market-oriented nationalizations:
An analysis of the Kirchnerist “economic heterodoxy” based
on the Repsol-YPF nationalization case in 2012*

Por Jonás Chaia De Bellis*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.

Fecha de Aceptación: 28 de agosto de 2021.

RESUMEN

La estatización de Repsol-YPF realizada por el kirchnerismo en 2012 constituyó una “estatización de mercado”, esto es: la combinación de una lógica estatista –expresada en la nacionalización de una de las empresas más grandes del mundo– y una lógica de mercado –expresada en la renuncia a la regulación política del mercado de hidrocarburos–. Al no haber configurado una “coalición ISI” con la burguesía industrial local, el Estado reemplazó al empresariado privado en la gestión de la empresa, pero no al mercado en la asignación de cuotas de producción o en la fijación de precios, entre otras cosas. Desde un enfoque de economía política comparada, presentamos una visión alternativa a la de los estudios sobre el “giro a la izquierda” latinoamericano, que

no han analizado la dimensión sectorial de las coaliciones de gobierno ni han observado el funcionamiento concreto de las empresas estatizadas, a pesar de haberlas empleado como indicadores ideológicos.

Palabras clave: *YPF, Estatización, Kirchnerismo, Economía Política Comparada, Mercado.*

ABSTRACT

The nationalization of Repsol-YPF carried out by Kirchnerist government in 2012 was a “market-oriented nationalization”, that is: a combination of a statist logic –expressed in the nationalization of one of the largest companies in the world– and a market logic –expressed in the refuse to politically regulate the oil market–. By not having formed an “ISI coalition” with local industrial bourgeoisie, the

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: jonas.heliogabalo@gmail.com

State replace private businessman in the firm management but do not replace market in the allocation of production shares or setting prices, among other things. From a comparative political economy approach, we present an alternative vision to that of “Latin America’s left turn” studies, which have not analyzed the sectoral dimension of government coalitions, nor have they observed the specific operations of nationalized companies, despite having used them as ideological indicators.

Keywords: *YPF, Nationalization, Kirchnerismo, Comparative Political Economy, Market.*

Introducción

Los estudios sobre la economía política de los gobiernos del denominado “giro a la izquierda” u “ola rosa” en América Latina han tendido a categorizar como “populista” o “de izquierda” a toda decisión de estatización de una empresa privada, pasando por alto el uso político que los gobiernos asignaron a esas empresas una vez que estuvieron en manos del Estado. Ahora bien: no sólo gobiernos neoliberales o conservadores también han estatizado y estatizan empresas, sino que las propias estatizaciones realizadas por gobiernos que no representaron directamente al empresariado pueden terminar siendo utilizadas para fortalecer al mercado y a sus actores predominantes;¹ la estatización de Repsol-YPF en 2012 constituye uno de estos casos.

Como veremos luego, la estatización de la empresa más importante del país y una de las más grandes del mundo², surgió como una

posible herramienta para detener la salida de divisas sobre las cuales se articulaba el esquema redistributivo del kirchnerismo basado en salarios indirectos y gasto público. El kirchnerismo enfrentó dos procesos paralelos determinados por su frágil dependencia de las divisas comerciales: la baja en el precio de la soja y la salida irrefrenable de divisas por importación de energía. El reemplazo del empresariado privado por el Estado en YPF serviría para anular el giro de utilidades en dólares al exterior y dejar de importar energía, siendo ambos problemas una consecuencia de la estrategia comercial de Repsol; si la falta de divisas continuaba, el gobierno no podría resistir la presión devaluatoria ni la disparada inflacionaria que la sucedería, afectando así a su coalición social.

Pero como se desprende de esta breve descripción del caso, la estatización puede ser pensada como una medida fiscal entre otras, sin que ésta haya implicado, como veremos luego, una modificación de las reglas del juego del mercado. En otras palabras: el reemplazo del empresariado privado por el Estado no implicó un subsiguiente reemplazo del mercado por el Estado. En efecto, la hipótesis de este trabajo es que la estatización de Repsol-YPF constituye una *estatización de mercado*: combinó una lógica estatista —expresada en la nacionalización de una de las empresas más grandes del mundo— y una lógica de mercado —expresada en la renuncia a la regulación política del mercado de hidrocarburos—. La explicación de esta estatización de mercado es coalicional: el kirchnerismo no configuró una “coalición ISI”, sino que solamente las organizaciones del movimiento obrero se alinearon políticamente con el gobierno; estando ausente la burguesía industrial local, los incentivos para modificar las reglas del juego del mercado (cuotas de producción, cupos de exportación,

1 Para un análisis de estatizaciones realizadas por gobiernos neoliberales y dictaduras conservadoras en la Argentina, véase: Belini y Rougier (2008) y Chaia De Bellis (2020). Para casos de características similares en otras regiones, véase: Toninelli (2000), entre otros.

2 Repsol-YPF ocupaba en 2011, año previo a la nacionalización, el puesto número 94 en el *Global 500*, *ranking* de las empresas más

grandes del mundo según ingresos, elaborado por la revista *Fortune*.

precios políticos, ingreso y egreso de empresas según origen del capital, etcétera) fueron bajos, de modo tal que YPF, una vez en manos del Estado, compitió en un mercado desregulado.

1. Antecedentes

Muchos estudios sobre el denominado “giro a la izquierda” en América Latina coinciden en que la política económica kirchnerista se ubicó en una posición intermedia entre el mercado y el Estado. Para explicar este posicionamiento, por lo general, estos estudios ofrecen explicaciones basadas en factores institucionales, más precisamente: en la fortaleza o debilidad del sistema de partidos, dejando de lado la composición sectorial o económica de cada gobierno. Por otra parte, muchos trabajos sobre el denominado “neo-desarrollismo” en América Latina, han decidido profundizar el análisis económico-político de los gobiernos post-neoliberales en la región, pero este enfoque se limitó a describir la reconstrucción de una serie de capacidades estatales y a diferenciar entre elites ideológicamente conservadoras y progresistas.

Dentro del primer grupo de estudios, Etchemendy y Garay (2011) afirman que las políticas más estatistas dependen de los vínculos previos de los líderes con las organizaciones gremiales y sociales, y con la competencia partidaria: si los líderes carecen de vínculos previos con las organizaciones populares, éstas ejercerán una mayor presión redistributiva, pero si hay partidos opositores que retengan una proporción importante del electorado, éstos funcionarán como un límite a los programas de reforma de los esquemas macroeconómicos neoliberales. Para los autores, si bien el kirchnerismo no tenía vínculos previos con las organizaciones populares, el colapso del sistema de partidos tras la crisis del 2001 no impidió que el propio Partido Justicialista funcionara como opositor, junto a otra serie de partidos de centro. Así, los desafíos del kirchnerismo tanto a la macroeconomía neoliberal

heredada como así también a las relaciones de propiedad fueron bajos, mientras que, por el contrario, en los controles de precios de los alimentos y de las tarifas la intervención estatal fue alta.

Según Flores-Macías (2010), el estatismo kirchnerista se expresó en el *default* de la deuda externa, en los controles de precios y en algunas nacionalizaciones, pero no avanzó en reformas agrarias o nacionalizaciones de mayor escala, como sí sucedió en los casos de Venezuela o Bolivia. Para el autor, las dinámicas centrípetas de los sistemas de partidos institucionalizados conducen a reformas graduales y a la preservación del *statu quo* (como en Uruguay, Chile o Brasil), puesto que impiden el surgimiento de líderes *outsiders* o anti-sistema –propios de los sistemas de partidos colapsados– quienes justamente promueven las políticas estatistas debido a la inexistencia de compromisos con el *establishment* político y económico; la Argentina kirchnerista sería un caso intermedio entre ambos conjuntos de países, debido a que su sistema partidario se debilitó más que el de Uruguay, Chile y Brasil pero no colapsó como en Venezuela, Ecuador o Bolivia.

Levitsky y Roberts (2011) proponen una tipología que combina dos dimensiones: el nivel de institucionalización de la organización que accede al poder (organización ya establecida o nueva organización) y el nivel de dispersión o concentración de la autoridad hacia el interior de esa organización. Existe una coincidencia teórica con Flores-Macías, ya que hay una correspondencia entre las nuevas organizaciones políticas y las dinámicas conflictivas que conducen al estatismo. Así, Néstor Kirchner habría accedido al poder encontrándose en un punto intermedio entre el *outsider* y el candidato institucional (Levitsky y Roberts, 2011: 411) por lo que llevó adelante una política “heterodoxa”: rompió con la ortodoxia neoliberal imponiendo tasas de exportación y controles de precios, flexibilizó

la política monetaria, renacionalizó el sistema de pensiones y jubilaciones, e incrementó el gasto público, no obstante, “la ruptura con la ortodoxia macroeconómica fue más bien modesta que la de Venezuela, y si bien existieron medidas estatistas selectivas, no se dismanteló el modelo agroexportador ni se expandió la propiedad estatal de la economía” (Levitsky y Roberts, 2011).

Por su parte, y llamativamente, los estudios recientes sobre el “desarrollismo” o “neo-desarrollismo” que abordaron la economía política de América Latina tras la crisis neoliberal (particularmente los casos de Brasil y la Argentina) no se han concentrado en determinar cuáles fueron las fracciones o sectores de la burguesía con los cuales los gobiernos del “giro a la izquierda” conformaron coaliciones, sino que sólo se enfocaron en el rol del Estado frente a algunas variables macroeconómicas. Decimos que esto es llamativo, puesto que el desarrollismo latinoamericano consistió, básicamente, en una serie de estrategias estatales para consolidar el salto de la industria liviana a la industria pesada, de modo tal que no era esperable que estos estudios dejaran de lado el análisis de los diferentes sectores o fracciones del capital que compitieron entre sí para imponer sus propios patrones de acumulación. Así, trabajos representativos de esta agenda de estudios como los de Bresser-Pereira (2017) o Gaitán y Boschi (2015 y 2009) sólo observaron cómo el Estado se reconstituyó a sí mismo tras la salida del neoliberalismo, esto es: cómo reconstituyó sus capacidades de intervención económica, pero reduciéndose éstas al control del tipo de cambio y de la inflación, a la recaudación fiscal y al gasto público para recomponer el tejido social, a la incentivación del consumo, y a la preocupación de las elites por la igualdad. Es decir, además de no tener una mirada sectorial, estos trabajos parecen entender ‘desarrollo’ como un formato progresista de crecimiento económico, sin atender necesariamente al rol de la industria.

Como se desprende de estos análisis, la estatización de empresas ha sido subsumida bajo la vaga categoría de “estatismo”. Mediante esta categoría se englobó a las estatizaciones junto a una serie muy heterogénea de alternativas de política económica —los controles de precios, el control del tipo de cambio, el gasto público, la regulación del comercio exterior, las reformas agrarias, etcétera— de modo tal que no sólo las estatizaciones perdieron su especificidad, sino que el resto de las alternativas también. Además, al detectar que un gobierno estatizó una empresa, estos estudios rápidamente lo categorizaron como de “izquierda” o “populista”, siendo cada estatización un mero indicador de esa orientación o signo político, quedando entonces sin explicación los diferentes usos políticos asignados a esas empresas (redistributivos, regulatorios, competitivos, etcétera) como así también los beneficiarios coalicionales de cada estatización (sectores mercado-internistas, empresas transnacionales, mercados de *commodities*, etcétera).

En síntesis, tanto los estudios sobre el “giro a la izquierda” como los estudios sobre el “desarrollismo” han prestado poca atención a los distintos usos políticos de las estatizaciones y a la composición económico-sectorial de los gobiernos que las realizaron, elementos que pueden ser muy útiles a la hora de entender la “heterodoxia económica” kirchnerista, como se detalla en la hipótesis presentada a continuación.

2. Hipótesis

La hipótesis principal de este trabajo de investigación es que la nacionalización de Repsol-YPF en 2012 constituyó una “estatización de mercado”, esto es: la combinación de *una lógica estatista* —expresada en la nacionalización de la empresa más grande del país y una de las más grandes del mundo, con miras a detener la salida de divisas sobre las cuales se articulaba el esquema redistributivo del kirchnerismo—, y *una lógica de mercado* —expresada en la estruc-

tura de propiedad seleccionada tras la estatización y en la renuncia a la regulación política del sector—. Este doble carácter nos permite aportar una nueva explicación de la categoría de “heterodoxia económica” con la que otros estudios describieron al kirchnerismo: no se trataría de un punto intermedio entre Estado y mercado sino de la combinación de ambas lógicas.

A su vez, este doble carácter puede ser explicado a partir de la coalición sectorial conformada por el kirchnerismo. Retomando el concepto de “coalición ISI” de Etchemendy (2015) —i.e. el agrupamiento entre sindicatos monopólicos y *holdings* industriales locales, ambos protegidos estatalmente mediante una economía cerrada y un mercado regulado—, afirmamos que cuando una empresa es estatizada bajo una “coalición ISI” pasa a ser controlada por un organismo del Poder Ejecutivo desde el cual la gestión empresarial es politizada, vale decir: las decisiones económicas quedan supeditadas al beneficio de los actores del mercado interno (Hertog, 2010; Chibber, 2008).³ Ahora bien, como veremos

en detalle más adelante, la coalición kirchnerista fue unidireccional: los gremios y sectores informales de la economía se alinearon detrás del gobierno, quien basó su esquema redistributivo promoviendo y gravando al sector agroexportador, pero la burguesía industrial local no formó parte de la coalición gubernamental, de modo tal que los incentivos para regular e intervenir en el mercado desde YPF fueron bajos⁴.

3 En Chaia De Bellis (2020) se muestra cómo, cuando la burguesía industrial integra las coaliciones de gobierno, las empresas estatizadas pasan a ser controladas directamente por alguna agencia del Poder Ejecutivo y son utilizadas para regular mercados. La estatización de las líneas ferroviarias para la creación de Ferrocarriles del Estado con fondos y funcionarios del IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio) en 1947, la estatización de empresas químicas y metalúrgicas para la creación de la DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado) desde 1947, la estatización de las empresas navales en 1949 y aeronáuticas en 1950 para la creación de FANU (Flota Argentina de Navegación de Ultramar) y de Aerolíneas Argentinas respectivamente, la estatización de SIAM Di Tella en

1970, la estatización de siete ingenios azucareros para la creación de CONASA (Compañía Nacional Azucarera) en 1970 o la estatización de las bocas de expendio de combustibles en 1974, son algunos ejemplos, que en Chaia De Bellis (2020) se denominan “estatizaciones dirigistas”. Por el contrario, cuando la burguesía industrial no integra las coaliciones de gobierno, las empresas estatizadas no son controladas por el Poder Ejecutivo ni son utilizadas para regular mercados, sino que, o bien pueden ser rescatadas, saneadas y rápidamente devueltas a un mercado desregulado —como la estatización de la petroquímica INDUPA por parte de Menem en 1994, lo que en Chaia De Bellis (2020) se denomina “estatización de salvataje”—, o bien pueden permanecer en manos de una mayoría accionaria estatal y competir como sociedades anónimas privadas en un mercado desregulado —como en el caso de Repsol-YPF analizado aquí, que en Chaia De Bellis (2020) se denomina “estatización desarrollista” y aquí denominamos “estatización de mercado”—. Con este último término, que deliberadamente constituye un *oxímoron* conceptual, buscamos contraponer la estatización de Repsol-YPF en 2012 a las “estatizaciones dirigistas” recién descritas, razón por la cual en este artículo atribuimos relevancia al hecho de que el kirchnerismo no configuró una “coalición ISI”.

4 Con el término regulación me refiero aquí a aquellas decisiones gubernamentales que

Así, bastó simplemente con reemplazar al empresariado privado por el Estado en tanto que accionista mayoritario de una sociedad anónima abierta, para detener de este modo una salida de divisas cuyas consecuencias devaluatorias e inflacionarias ponían en riesgo el esquema redistributivo oficial; la ausencia coalicional de la burguesía industrial local permitió que no se redujeran las cuotas de mercado de las empresas multinacionales en favor de los grupos locales ni se tomaran decisiones relativas al ingreso o egreso de empresas al mercado, que no se modificaran los cupos de exportación en favor del Estado, que los cuadros políticos más dirigistas quedasen subordinados a los cuadros más liberales en las decisiones empresariales, que no se manejaran precios políticos de combustibles para empresas nacionales y consumidores, que la estrategia de asociaciones de la empresa privilegiase a los actores más poderosos del mercado internacional, y que la estructura de propiedad seleccionada tras la estatización fuese la de una sociedad anónima abierta regida por el derecho privado, todo lo cual será detallado más adelante.

Como vemos, esta teoría puede inscribirse en un enfoque de economía política compa-

rada, desde el cual las decisiones económicas son analizadas en tanto que expresiones de coaliciones políticas entre diferentes sectores productivos y sociales (Gourevitch, 1993). A su vez, el proceso histórico de la estatización será reconstruido teniendo presente el método de “rastreo de procesos para la construcción de teorías” (Beach y Pedersen, 2013).

3. La coalición sectorial kirchnerista

La hipótesis de este artículo es que la estatización de Repsol-YPF constituyó una estatización de mercado; la teoría que explica esta particular forma de estatización es que el kirchnerismo no configuró una “coalición ISI” (un agrupamiento entre sindicatos monopólicos y *holdings* industriales locales, ambos protegidos estatalmente mediante una economía cerrada y un mercado regulado) ya que sólo las organizaciones de trabajadores formales e informales se alinearon políticamente con el gobierno. Estando ausente la burguesía industrial, los incentivos para regular e intervenir en el mercado desde YPF fueron bajos, de modo tal que, tras la estatización, YPF compitió en un mercado desregulado.

Etchemendy (2021) afirma que los gobiernos kirchneristas construyeron una coalición con los sectores populares observando tres indicadores: la incorporación al Estado de dirigentes gremiales y de movimientos sociales; el involucramiento de estos dirigentes en el diseño e implementación de políticas que beneficiaron a los miembros de esas organizaciones; y la promoción de la movilización política de los gremios y los movimientos sociales. Ejemplos de designaciones en el Estado mencionados por el autor son la incorporación de Carlos Tomada (asesor legal de la Unión Obrera Metalúrgica) como Ministro de Trabajo, de Antonio Luna (dirigente del gremio ferroviario La Fraternidad) como Subsecretario de Transporte Ferroviario, de Jorge González (dirigente del Sindicato de Choferes de Camiones) como Subsecretario de Transporte Automotor, de

tienen efectos directos sobre la estructura del mercado: cuáles y cuántos actores participan en la producción de un bien, qué bien es producido y en qué cantidad, cuáles son los precios en las diferentes etapas de elaboración y venta de esos bienes, y qué sectores venden y/o compran esos bienes. Si la burguesía industrial local forma parte de la coalición de gobierno esperamos que la misma demande y consiga regulaciones favorables (como se deriva de la definición de “coalición ISI” de Etchemendy, 2015); si la burguesía industrial está ausente de la coalición y predominan las fracciones agrarias, financieras o de servicios, las demandas e incentivos regulatorios serán mucho menores o inexistentes.

Luis D'Elia (dirigente de la Federación de Tierra y Vivienda) como Subsecretario de Tierras para el Hábitat Social, de Jorge Ceballos (dirigente de Barrios de Pie) como Subsecretario de Organización Popular, y de Emilio Pérsico (dirigente del Movimiento Evita) como Subsecretario de Agricultura Familiar; además, la Superintendencia de Riesgos de Salud fue controlada por funcionarios vinculados a la CGT. A los ejemplos mencionados por el autor podemos agregar nosotros las designaciones de Guillermo Moreno (asesor económico del Movimiento de Trabajadores Argentinos –MTA–) como Secretario de Comunicaciones de la Nación y Secretario de Comercio Interior de la Nación, de Alicia Castro (dirigente de la Asociación Argentina de Aeronavegantes y miembro del MTA) como embajadora en Venezuela, de Ricardo Luján (dirigente del Sindicato de Dragado y Balizamiento) como Subsecretario de Puertos y Vías Navegables, y de Ricardo Cirielli (dirigente la Asociación de Personal Técnico Aeronáutico) como Subsecretario de Transporte Aerocomercial tras la estatización de Aerolíneas Argentinas en 2008. En relación con esta última designación debemos agregar también el modo en que los sindicatos fueron incluidos en la gestión de algunas empresas estatizadas. Por ejemplo, la Unión Ferroviaria y La Fraternidad participaron en los entes que gestionaron las líneas ferroviarias estatizadas en 2004, 2007, 2012 y 2013 (la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia, la Unidad de Gestión Operativa Mitre Sarmiento y la Operadora Ferroviaria S.E.). También el Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias participó en la gestión de AySA, tras la estatización de Aguas Argentinas en 2006, y colocó a Carlos Ben, un abogado del gremio, como presidente de la empresa estatizada.

En relación con el involucramiento de dirigentes de organizaciones populares en el diseño e implementación de políticas que beneficiaron a los miembros de esas organi-

zaciones, Etchemendy destaca que los movimientos sociales participaron principalmente en programas de cooperativas de trabajo e infraestructura, mientras que los sindicatos fueron incluidos en instancias decisorias (reactivadas o nuevas) vinculadas a salarios y al mercado de trabajo, como por ejemplo el Consejo del Salario Mínimo, las Negociaciones Colectivas y diferentes consejos sectoriales de formación y capacitación laboral, todas estas instituciones de carácter tripartito, es decir: conformadas por las centrales sindicales, el Estado y el empresariado.⁵ En cuanto a la promoción de la acción colectiva de las organizaciones populares, Etchemendy menciona cómo los gremios y los movimientos sociales se movilaron políticamente tanto durante el conflicto con el campo en 2008, como así también durante la campaña electoral presidencial de 2011; podemos agregar aquí la movilización de estas organizaciones durante las disputas por la implementación de la Ley de Medios desde el 2009 en adelante⁶.

Siguiendo el análisis en términos coalicionales, pasemos ahora al otro actor que debería ser parte de toda “coalición ISI”, es decir: la burguesía industrial local. Como trataremos de mostrar a continuación, y a diferencia de lo

5 Sobre los sindicatos en instancias decisorias tripartitas durante este período, véase también: Etchemendy y Collier (2008) y Trajtemberg (2016). Sobre el diseño e implementación de políticas públicas incluyendo a los movimientos sociales durante este período, véase: Garay (2017) y Rossi (2017).

6 Otros estudios sobre la coalición entre kirchnerismo y movimiento obrero, que además han puesto la lupa sobre la movilización política de las centrales obreras y la conflictividad laboral son: Anigstein (2019), Natalucci (2013), Benes y Fernández Milmanda (2012), Atzeni y Ghigliani (2008) y Etchemendy y Collier (2008), entre otros.

sucedido con las organizaciones de los sectores populares, no se produjo un alineamiento político entre el kirchnerismo y la burguesía industrial local.

Revisando la mayor parte de los estudios sobre la política industrial del kirchnerismo, Souto Simão (2014: 231-232) encuentra dos grandes consensos académicos respecto del sector industrial en aquellos años: una “escasez de mecanismos específicos de promoción industrial durante el período” y la “ausencia de un proceso de sustitución de importaciones en la última década”. En relación con las cámaras empresariales industriales –por ejemplo la Unión Industrial Argentina y las principales empresas que la integran y lideran– se pueden observar, a grandes rasgos, dos grandes etapas: una etapa de expectativa y esporádico apoyo al gobierno entre 2003 y 2007, determinada por la enorme rentabilidad de las empresas (generada por la devaluación de la posconvertibilidad, que abarató los costos laborales y licuó, en combinación con la pesificación, los pasivos de las empresas); y una segunda etapa, que transcurre entre 2007/2008 y 2015, en la que se produce una ruptura, determinada, justamente, por el rechazo sostenido del gobierno kirchnerista a las presiones devaluatorias realizadas desde el sector industrial, que tenían lugar a medida que la moneda se apreciaba y las ventajas iniciales de la devaluación se iban desvaneciendo (Baudino, 2021; Mussi, 2013).

Comparando las diferentes coaliciones sectoriales que en Argentina configuraron

distintos gobiernos populares, Richardson (2009) concluye que el kirchnerismo expresó un “populismo orientado hacia las exportaciones”; el autor muestra cómo los gobiernos kirchneristas se apoyaron en la exportación de soja para construir una coalición popular, aprovechando tanto el *boom* de su precio internacional, como así también el hecho de que los sectores populares argentinos no consumen esa oleaginosa ni sus derivados, de modo tal que los movimientos de precios no afectarían al mercado interno y por lo tanto, no pondrían en crisis a la coalición popular. Esto permitió al kirchnerismo promover y beneficiar al sector agroexportador y paralelamente gravar las exportaciones, empleando esa recaudación para subsidiar otros bienes sí consumidos por los sectores populares, principalmente carnes, trigo, transporte y energía.

Si analizamos las primeras empresas ordenadas según ventas y según exportaciones bajo el kirchnerismo, veremos que la apreciación de Richardson es correcta, y también, que la burguesía industrial local no parece haber sido predominante durante este período.⁷ Para comenzar, tomemos como muestra las primeras 30 empresas ordenadas según ventas hacia el año 2014:

7 Wainer (2018: 331), coincidiendo con Richardson, caracteriza al modelo económico kirchnerista como uno de “crecimiento económico sin cambio estructural”, en el que “el complejo agroexportador se encontró en una situación de ganador económico y de desplazado político”. Es decir: el alineamiento con el sector agroexportador que detallaremos a continuación no se tradujo en un alineamiento político, como lo demuestra el “conflicto con el campo”, conflicto que estuvo determinado, justamente, sólo por los niveles de renta que el Estado buscaba recaudar, y no por intentos de subordinación o de reemplazo de ese sector de la burguesía por otro.

Tabla 1:
Primeras 30 empresas ordenadas según ventas (2014)

Empresa	Sector
1. YPF	Hidrocarburos
2. Telecom Argentina	Servicios
3. Osde	Servicios
4. Aceitera General Deheza	Agro-industria
5. Carrefour	Servicios
6. Volkswagen	Industrial
7. Esso/Axion Energy	Hidrocarburos
8. Cargill	Agro-industria
9. Shell	Hidrocarburos
10. Ford	Automotriz
11. Pan American Energy	Hidrocarburos
12. Molinos Río de la Plata	Agro-industria
13. Claro (ex CTI)	Servicios
14. Asoc. de Coop. Arg.	Agro-industria
15. Arcor	Agro-industria
16. Bunge	Agro-industria
17. Telefónica de Argentina	Servicios
18. Telecom Personal	Servicios
19. Vicentín	Agro-industria
20. Siderar	Industrial
21. Louis Dreyfus	Agro-industria
22. WalMart	Servicios
23. Supermercados Coto	Servicios
24. Peugeot-Citroen	Industrial
25. Nidera	Agro-industria
26. Cervecería Quilmes	Agro-industria
27. Imp. y Exp. de la Patagonia	Agro-industria/Servicios
28. Cencosud (Jumbo)	Servicios
29. Movistar	Servicios
30. Mastellone Hermanos	Agro-industria

Fuente: Gaggero y Schorr (2016).

Lo que vemos en la Tabla 1 es que sólo el 10% de la muestra son empresas industriales, particularmente del sector automotriz, y que el 13% son empresas de hidrocarburos; es decir que, sólo el 23% de las primeras empresas que más

vendieron fueron industriales. Por su parte, el 40% de las empresas de la muestra son empresas agro-industriales y el 33% corresponde a empresas de servicios (telecomunicaciones, supermercados, etcétera). Si quisiéramos profun-

dizar aún más el análisis sectorial, podríamos especificar qué rubro se destacó dentro de los sectores productivos de capital nacional, como hacemos en la *Tabla 2*:

Tabla 2:
Primeras 20 empresas productivas de capital nacional ordenadas según ventas (2015)

Empresa	Sector
1. Aceitera General Deheza	Agro-industrial (aceite y granos -soja, maní, trigo, maíz, sorgo-)
2. Asociación de Cooperativas Argentinas	Agro-industrial (cereales y oleaginosas)
3. Arcor	Agro-industrial (alimentos)
4. Vicentín	Agro-industrial (oleaginosas, biocombustibles, carne y algodón)
5. Molinos Río de la Plata	Agro-industrial (alimentos)
6. Siderar	Siderúrgico (acero)
7. Newsan	Electrónica (electrodomésticos y teléfonos celulares)
8. Mastellone Hermanos	Agro-industrial (alimentos lácteos)
9. Sancor	Agro-industrial (alimentos lácteos)
10. Siderca	Siderúrgico (acero)
11. Aluar	Siderúrgico (aluminio)
12. Migror	Electrónica (electrodomésticos, teléfonos celulares, y autopartes eléctricas)
13. IATEC	Electrónica (teléfonos celulares)
14. Electronic System	Electrónica (teléfonos celulares y electrodomésticos)
15. BGH	Electrónica (informática, teléfonos celulares y electrodomésticos)
16. Ledesma	Agro-industrial (azúcar)
17. Molino Cañuelas	Agro-industrial (alimentos)
18. Roemmers	Químico (farmacéutica)
19. Agea	Imprenta
20. Siat	Siderúrgico (acero)

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gaggero y Schorr (2016).

Aquí la caracterización de Richardson puede verse aún más clara. Como se observa en la *Tabla 2*, si tomamos nuevamente como muestra los años finales de los gobiernos kirchneristas, vemos cómo las grandes empresas agro-industriales y de agro-negocios predominaron

dentro de la totalidad del sector productivo nacional. En la *Tabla 4* podemos ver este predominio a lo largo del tiempo, mientras que en la *Tabla 5* se detallan las empresas nacionales y extranjeras que más exportaron:

Tabla 3:
Evolución de los complejos exportadores (rubros seleccionados; porcentaje del total de exportaciones), 2007-2015

Complejo/año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Complejo sojero	24,3	23,7	23,3	25,4	24,5	21,1	22,3	29,6	29,6
Complejo cerealero	9,4	10,9	7,1	7,9	13,1	15,3	16,4	8,7	11,7
Complejo siderúrgico	3,5	3,3	3,1	2,3	2,1	2,3	1,9	2	1,3
Complejo automotriz	10,7	10,4	10,7	12,6	12,3	11,3	13,9	12,4	11,9
Complejo petróleo y gas	10	8,8	9,4	7,9	5,9	7,8	7	7,6	4

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC.

Tabla 4:
Empresas nacionales y extranjeras que más exportaron en 2014 (primeras 15, en porcentajes)

Empresa	Sector	% exp. ⁸
1. Aceitera General Deheza	Agro-industrial (aceite y granos -soja, trigo, maíz, sorgo, etc.)	7
2. Cargill	Agrario (cereales y soja)	6.7
3. Bunge	Agrario (oleaginosas) y agro-industrial (aceite)	6.6
4. Dreyfus	Agro-industrial (aceite y granos -soja y cereales-)	5.1
5. Nidera	Agro-industrial (oleaginosas, alimentos; biotecnología)	4.1
6. Volkswagen	Automotriz	3.9
7. Vicentín	Agro-industrial (oleaginosas, biocombustibles, carne, etc.)	3.5
8. Ford	Automotriz	3.4
9. Asociación de Cooperativas Argentinas	Agro-industrial (cereales y oleaginosas)	3.3
10. Molinos Río de la Plata	Agro-industrial (alimentos)	3.2
11. Pan American Energy	Hidrocarburos	2.7
12. Siderca	Siderúrgico (acero)	2
13. YPF	Hidrocarburos	1.9
14. Renault	Automotriz	1.1
15. Unilever	Agro-industrial (alimentos) y Químico (productos de limpieza)	0.9

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gaggero y Schorr (2016).

⁸ En esta columna se expresa el porcentaje de exportaciones de estas 15 empresas respecto de lo exportado por las 50 empresas más grandes según su facturación.

Si detallamos aún más este perfil productivo (*Tabla 6*) y consideramos los saldos comerciales sectoriales, veremos que hacia el final de los gobiernos kirchneristas no sólo se conso-

lidó este perfil productivo agro-exportador,⁹ sino que además los sectores manufactureros mostraron saldos negativos:

Tabla 5:
Saldo comercial por sector (2015) (en millones de dólares)

Sector (según nomenclatura Mercosur)	Saldo comercial
Productos de las industrias alimentarias	12.911
Productos del reino vegetal	11.089
Grasas y aceites animales o vegetales	4.603
Animales vivos y productos del reino animal	3.768
Metales preciosos	2.412
Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias	729
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	-29
Calzado	-460
Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica, cerámicos, vidrio	-487
Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas	-792
Materias textiles y sus manufacturas	-1.031
Instrumentos y aparatos de óptica, precisión, médico-quirúrgicos, etc.	-1.775
Metales comunes y manufacturas de estos metales	-2.191
Plástico y sus manufacturas, caucho y sus manufacturas	-2.470
Material de transporte	-3.585
Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	-4.943
Productos minerales	-5.096
Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	-15.705

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC.

9 Además de los detalles presentados aquí, se pueden consultar numerosas fuentes periódicas sobre esta cuestión, por ejemplo, *La Política Online*, 16/06/2015: “Cristina cierra su gobierno con la mayor cosecha de soja de la historia”, o *La Nación*, 27/01/2016: “En 2015 fueron récord las exportaciones de soja argentina a China”, entre otras.

Finalmente, en la Tabla 5 podemos ver cómo, si nos concentramos exclusivamente en la cantidad de empresas industriales que más ventas realizaron durante este período según el tipo de accionista predominante, la burguesía industrial local se mantuvo prácticamente en los mismos valores que antes de la asunción

del kirchnerismo, mientras que las empresas privadas extranjeras aumentaron su participación, lo que coincide además con las conclusiones de Souto Simao mencionadas antes (*i.e.* ausencia de un proceso ISI y de políticas de promoción industrial):

Tabla 6:
Cantidad de empresas según ventas (primeras 200) y tipo de accionista predominante (valores absolutos, años 2001, 2007 y 2015)

Accionista / Año	Cantidad de empresas		
	2001	2007	2015
Estatual	1	6	3
Privada nacional	59	53	63
Privada extranjera	93	116	114
Asociación	47	25	20
Total	200	200	200

Fuente: Gaggero y Schorr (2017).

De hecho, algunas importantísimas empresas pertenecientes a los *holdings* industriales locales se extranjerizaron durante el período analizado.¹⁰

En síntesis, durante sus gobiernos el kirchnerismo promovió al sector agroexportador. El hecho de que no se haya configurado una coalición ISI con la burguesía industrial local tuvo efectos sobre el uso político asignado a Repsol-YPF, como veremos a continuación.

4. Los incentivos económico-políticos para la estatización de Repsol-YPF

Las estatizaciones kirchneristas pueden ser caracterizadas como decisiones coyunturales adoptadas en momentos particulares de la rela-

ción entre Estado y empresarios, que se encontraron más bien determinadas por la voluntad de que la coalición popular no se fracturase, y no tanto por la necesidad de restaurar un modelo industrial para el cual el Estado debía revertir o corregir las estrategias de los privados, ni tampoco por una naturaleza inherentemente estatista del gobierno. Siguiendo en esta línea, podríamos decir que la secuencia de preferencias de los gobiernos kirchneristas fue: 1) mantener la propiedad privada de empresas y servicios consiguiendo acuerdos de precios y tarifas; 2) introducir en esas empresas grupos de una nueva burguesía nacional políticamente afines si el *punto 1* fracasaba; 3) estatizar las empresas si el *punto 2* fracasaba. En la *Tabla 8* podemos ver algunos ejemplos del tránsito de la preferencia 1 a la preferencia 2, mientras que a continuación analizaremos el tránsito de la preferencia 2 a la 3.

10 Por ejemplo: Pecom Energía, Acindar, Molfino, Loma Negra, Alpargatas, Quilmes, Peñaflor y numerosos frigoríficos (Gaggero y Schorr, 2017: 59).

Tabla 7:
Algunos ingresos de empresarios nacionales en empresas privadas (y privatizadas) extranjeras promovidos por el kirchnerismo¹¹

Grupo	Empresa en la que ingresa	Año
Wertheim	TELECOM (France Telecom)	2003
Pampa Energía (Mindlin)	TRANSENER (Petrobras)	2004
	EDENOR (Electricité de France)	2005
Electroingeniería	TRANSENER (National Grid)	2006
Eurnekian	AGUAS ARGENTINAS (Suez y Agbar)	2006
Petersen (Eskenzi)	YPF (Repsol)	2007
Chemo/Insud (Sigman)	Gas Natural BAN (Naturgy España)	2008
Indalo (López)	PETROBRAS (estatal brasilera y BM&F Bovespa)	2010
Bridas (Bulgheroni)	ESSO (Exxon Mobil)	2011
Emgasud	Ashmore Energy International (ENRON)	2011
MacFarlane	EDELAP (AES Corporation)	2012

Fuente: Elaboración propia.

La rentabilidad de Repsol-YPF fue de 4.693 millones de euros en 2010 y de 2.193 millones

de euros en 2011, año previo a la estatización.¹² La intervención del Estado no se debió, entonces, a que la empresa se encontraba en crisis, como sí sucedió en otras estatizaciones,¹³ sino a las consecuencias macroeconómicas de la estrategia comercial de Repsol, tal como lo explican los interventores oficiales, Julio de Vido (Ministro de Planificación, Inversión Pública y Servicios) y Axel Kicillof (Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo):

Repsol adoptó una estrategia de producción basada casi exclusivamente en los pozos existentes

11 Los grupos empresarios enumerados en la *Tabla 8*, seleccionados por el kirchnerismo en tanto que cooperadores políticos, pueden servir como una muestra adicional de la coalición sectorial kirchnerista: no fue la burguesía industrial local quien se alineó políticamente detrás del gobierno, sino que antes del 2003 todos los grupos locales que aparecen en la *Tabla 8* se encontraban principalmente en los sectores financiero, comercial, inmobiliario, medios de comunicación, agropecuario y agronegocios. Con la excepción de Bridas, ninguno de estos grupos operaba en el sector industrial. La idea de construir una “nueva burguesía”, según Gaggero y Schorr (2017), fue una idea inicial del kirchnerismo que sólo perduró discursivamente. Podemos precisar aquí que, más allá de lo discursivo, la idea inicial de una nueva burguesía quedó acotada a estos intentos de ingresos de empresarios locales no-industriales en algunos negocios gestionados por empresas multinacionales. Bonvecchi (2011) incluye esta estrategia

de penetración empresarial en lo que denomina “capitalismo selectivo” kirchnerista.

12 *Informe Anual Repsol YPF* de 2010 y 2011.

13 Ejemplos de estatizaciones de empresas que estaban en crisis durante el kirchnerismo son: Correo Argentino (2003), LAPA (2003), DINAR (2003), TANDANOR (2007), Aerolíneas Argentinas (2008), Ferrocarril Mitre (2012), Ferrocarril Sarmiento (2012) y Ciccone Calcográfica (2012) (Chaia De Bellis, 2020).

(...) Pero lo más llamativo de este fenómeno de desinversión, segmentación de mercado y continuas presiones por aumento de los precios de los combustibles por parte de Repsol es que el propio grupo era uno de los principales responsables de la escasez de petróleo y gas en el mercado, escasez que lejos de lesionar la rentabilidad de la compañía, aportaba claramente a una estrategia que tenía como objetivo la convergencia de los precios internos con los internacionales (...) la necesidad de importar combustibles fue la consecuencia directa del propio accionar de Repsol en YPF, cuya desinversión significó la caída de la producción de petróleo y gas, con la consecuente necesidad de recurrir a las compras de estos combustibles en el exterior (de Vido y Kicillof, 2012: 27-29).

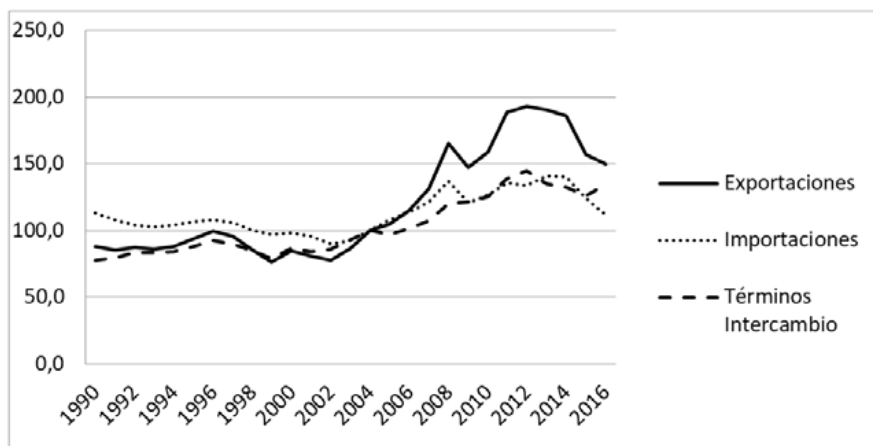
Antes de la estatización, en 2007, el gobierno intentó influir en las decisiones de Repsol introduciendo a un empresario afín al gobierno: el Grupo Petersen, liderado por Enrique Eskenazi, dedicado en ese momento tanto a la construcción e infraestructura pública como a la actividad bancaria y agraria de la que surgió.¹⁴ En 2007, Petersen adquirió un 14,99% de acciones, en 2008 obtuvo un 0,47% más, y en 2011 adquirió un 10% más, contando de este modo con el 25,46% de las acciones de Repsol-YPF. No obstante, el ingreso de un grupo afín al gobierno con la expectativa de coordinar metas con el Poder Ejecutivo no dio resultado: ni la desinversión de Repsol ni el giro de utili-

dades al exterior pudieron ser revertidos. Como indica Sabbatella (2012: 210) esta adquisición de acciones fue posible a partir del endeudamiento de Petersen con BNP Paribas, Credit Suisse, Goldman Sachs, Itaú, y la propia Repsol; la cancelación de la deuda que permitió el ingreso sería saldada con los dividendos obtenidos cada año, de modo tal que la incorporación de Petersen sólo implicó un incremento de la fuga de divisas, lo contrario al objetivo por el cual ingresó. Así, el gobierno comenzó a evaluar la alternativa de la estatización; en un discurso en la Casa Rosada el 25 de enero de 2012, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner presentaba algunos datos sobre los saldos comerciales del año anterior, y al mencionar el problema de la salida de divisas por importación de combustibles, parecía preanunciar los planes gubernamentales de estatización que se concretarían unos pocos meses después:

También es cierto que si las empresas petroleras en nuestro país hubieran mantenido o aumentado la producción, esto [el superávit comercial] hubiera sido mucho mejor, porque la verdad que hemos tenido que importar 9.396 millones de dólares en combustible. Un 110 por ciento más que el año 2010. Y la verdad que el argumento de que creció la producción, puede ser válido, pero no aumentó 110 por ciento como para que tengamos este nivel de importación (...) no podemos volver a las épocas del Virreinato donde se llevaban todo, el oro y la plata, y no dejaban nada. Creo que es bueno que se notifiquen que han pasado esas épocas y que es necesario reinvertir en el país y que, además, el tema del costo del combustible debe ser costo argentino y no costo internacional, porque los costos de producción son costos de la Argentina (...) Quiere decir que, de los 9.000 millones, 7.547 fueron en cosas que se podrían haber producido aquí en la Argentina.

14 Eskenazi se inició como empresario en el grupo Bunge & Born, fue asesor del Ministerio de Obras Públicas durante la privatización de puertos y ferrocarriles, fue vicepresidente de ABAPRA (Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina), y fue director de numerosos Bancos provinciales (véase: *La Nación*, 7/09/2004: "Eskenazi, de las obras públicas a los bancos" y *Ámbito Financiero*, 07/10/2009: "Enrique Eskenazi diserta en Madrid").

Gráfico 1:
Precios de exportaciones, importaciones y términos de intercambio, 1990-2016

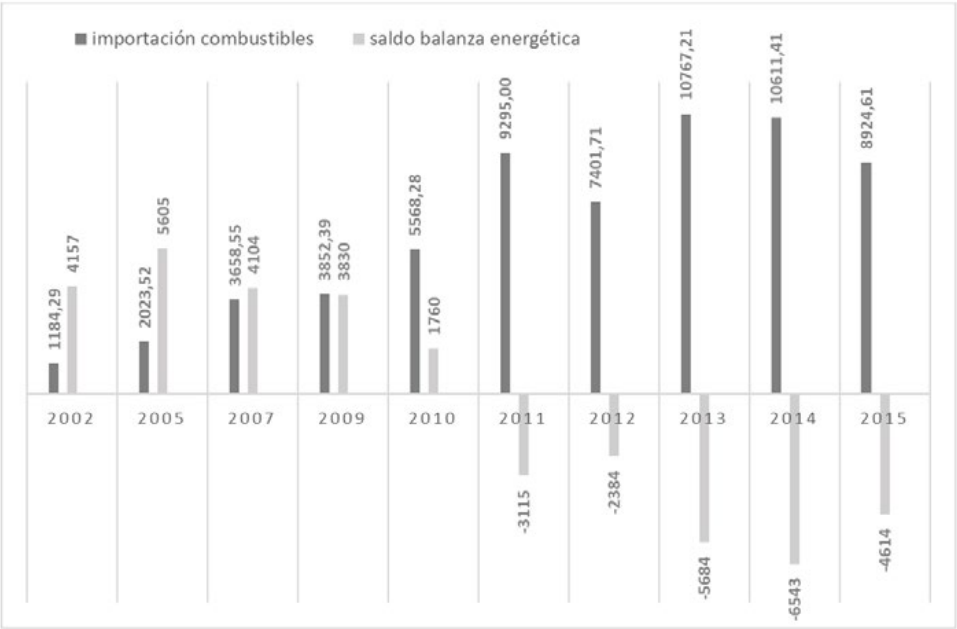


Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC.

En efecto, y como señalamos antes, la estatización de YPF en 2012 surgió como una medida para detener la salida de divisas sobre las cuales se articulaba el esquema redistributivo del kirchnerismo basado en salarios indirectos y gasto público. El kirchnerismo se vio afectado por dos procesos paralelos determinados por su frágil dependencia de las divisas comerciales del agro: la baja en el precio de la soja (como vemos en el *Gráfico 1*) y la salida irrefrenable de divisas por importación de energía (como

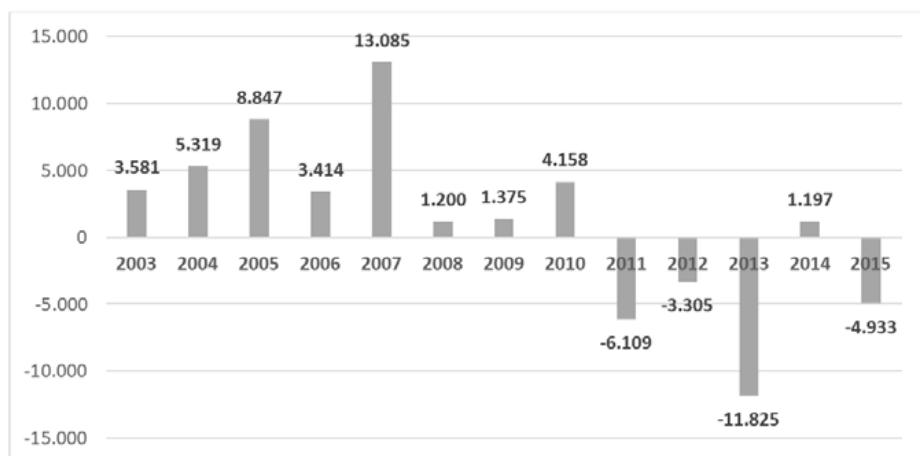
vemos en los *Gráficos 2 y 3*). El reemplazo del empresariado privado por el Estado en YPF serviría para anular el giro de utilidades en dólares al exterior y dejar de importar energía, siendo ambos problemas una consecuencia de la estrategia comercial de Repsol; si la falta de divisas continuaba, el gobierno no podría resistir la presión devaluatoria ni la disparada inflacionaria que la sucedería, afectando así a su coalición social.

Gráfico 2:
Importación de combustibles y saldo de la balanza comercial
energética, 2002-2015 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Energía, INDEC y del Balance Energético Nacional de la República Argentina.

Gráfico 3:
Variación de las reservas internacionales, 2003-2015 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del BCRA.

Ante esta caída crítica de las reservas, el gobierno de Cristina Kirchner desplegó una serie de medidas para tratar de contenerla, dentro de las cuales nos atrevemos a ubicar la estatización de Repsol-YPF;¹⁵ este obje-

tivo tan acotado se correspondió con la utilización también acotada de YPF estatal en relación con su potencial de transformación

15 Entre las medidas más importantes se encuentran: A) la creación de la Secretaría de Comercio Exterior dirigida por Guillermo Moreno, desde la cual se incrementaron los controles a la salida de dólares por importaciones mediante el sistema de Declaración Jurada Anticipada de Importación. A través de este sistema, una serie de agencias (la AFIP, la Secretaría de Comercio Exterior, la Secretaría de Comercio Interior, el SENASA, la ANMAT, el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el SEDRONAR) recibían de forma anticipada la solicitud de la mercadería a importar, y la rechazaban o aprobaban dependiendo de si la mercadería podía encontrarse en el mercado interno o no. A su vez, el Banco Central y la Secretaría de Comercio Interior sólo habilitaban dólares para importación

o giro de utilidades si a cambio de las sumas que salían del país esas empresas acordaban ingresos equivalentes por exportaciones; B) El control a la compra de dólares o "cepo", dispuesto por Axel Kicillof desde el Ministerio de Economía junto a la AFIP, agencia que autorizaba o rechazaba los pedidos de compra de dólares por parte de individuos o empresas para diferentes operaciones (ahorro, turismo, operaciones inmobiliarias, retiros de dinero en el exterior, etcétera); C) Las negociaciones con el Club de París, también encabezadas por Kicillof, para que la Argentina pudiera obtener divisas mediante endeudamiento en el exterior; D) La "sintonía fina", esto es: la eliminación o disminución de los subsidios tanto a aquellas empresas que hubieran mostrado mayor competitividad como así también a las tarifas de los hogares de altos ingresos.

estructural. En otras palabras, con objetivos tan inmediatos como detener la caída de reservas, alcanzó con que el Estado reemplazara al empresariado privado para cortar el giro de utilidades y dejar de importar combustibles, sin que fuese necesario que el Estado reemplazara al mercado, como veremos a continuación.

5. YPF: una “estatización de mercado”

En lo que sigue presentaremos las diferentes dimensiones en las que es posible observar cómo la estatización de Repsol-YPF combinó una lógica estatista y una lógica de mercado, esta última expresada en: 1) los actores y cuotas de mercado; 2) la libre disponibilidad de divisas; 3) el CEO designado; 4) la política de precios; 5) la estrategia de asociaciones de la

empresa; y 6) la estructura de propiedad seleccionada. Básicamente y como sostiene la hipótesis de este trabajo, esta combinación estuvo determinada por el no-alineamiento de la burguesía industrial local con el gobierno y, por lo tanto, la ausencia de demandas regulatorias.

5.1. Actores y cuotas de mercado

Observemos cómo se organizó el mercado de empresas en la producción de gas y petróleo entre 2011 y 2015 —es decir: desde el año anterior a la estatización hasta el final del gobierno kirchnerista—, concentrándonos en qué empresas participaban y cuál fue su cuota de producción:

Tabla 8:
Primeras 20 empresas en importancia según volumen de producción de petróleo (producción por recuperación, primaria y secundaria; medido en m³), 2011-2015

2011		2012 privada (hasta mayo)	
YPF S.A.	10.952.246	YPF S.A.	6.580.925
PAN AMERICAN ENERGY	6.149.212	PAN AMERICAN ENERGY	3.139.484
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	2.208.004	PLUSPETROL S.A.	1.290.921
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	2.071.154	SINOPEC	1.284.703
SINOPEC	1.534.841	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	1.247.447
PLUSPETROL S.A.	1.392.599	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	966.079
TECPETROL S.A.	1.274.904	TECPETROL S.A.	685.634
PETRO ANDINA RESOURCES LTD.	826.732	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	465.975
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	804.198	COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	370.121
COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	647.709	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	338.715
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	436.692	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	222.644
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	431.156	APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	202.674
OCCIDENTAL ARGENTINA	344.155	TOTAL AUSTRAL S.A.	145.987
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	309.326	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	118.266
TOTAL AUSTRAL S.A.	306.552	ROCH S.A.	113.173
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	222.898	CHAÑARES ENERGIA S.A.	110.896
ROCH S.A.	199.725	MEDANITO S.A.	87.546
CHAÑARES ENERGIA S.A.	192.601	AMERICAS PETROGAS ARGENTINA S.A.	85.073
MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	106.025	MADALENA ENERGY ARGENTINA SRL	68.708
PETROLERA EL TREBOL S.A.	98.653	PETROLERA EL TREBOL S.A.	62.891

2012 estatal (después de mayo)		2013	
YPF S.A.	17.533.171	YPF S.A.	11.640.647
PAN AMERICAN ENERGY	9.288.696	PAN AMERICAN ENERGY	5.424.176
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	3.498.925	PLUSPETROL S.A.	2.201.511
SINOPEC	3.355.857	SINOPEC	2.125.955
PLUSPETROL S.A.	2.782.288	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	2.013.041
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	2.358.678	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	1.468.738
TECPETROL S.A.	1.960.538	TECPETROL S.A.	1.092.542
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	1.292.707	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	739.470
COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	1.174.319	COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	604.836
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	986.424	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	562.318
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	659.336	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	404.403
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	633.830	APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	350.747
TOTAL AUSTRAL S.A.	490.142	TOTAL AUSTRAL S.A.	209.111
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	427.591	CHAÑARES ENERGIA S.A.	190.847
CHAÑARES ENERGIA S.A.	419.726	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	187.293
ROCH S.A.	333.794	ROCH S.A.	164.000
PETROLERA EL TREBOL S.A.	287.271	AMERICAS PETROGAS ARGENTINA S.A.	148.137
MEDANITO S.A.	277.674	MEDANITO S.A.	141.471
MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	174.733	PETROLERA EL TREBOL S.A.	103.069
PETROLEOS SUDAMERICANOS S.A.	161.544	PETROLEOS SUDAMERICANOS S.A.	91.796

2014		2015	
YPF S.A.	12.586.269	YPF S.A.	12.846.967
PAN AMERICAN ENERGY	5.593.722	PAN AMERICAN ENERGY	5.890.810
PLUSPETROL S.A.	2.105.105	PLUSPETROL S.A.	1.996.291
SINOPEC	1.845.237	SINOPEC	1.663.478
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	1.341.291	TECPETROL S.A.	1.014.592
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	1.160.769	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	955.843
TECPETROL S.A.	1.040.578	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	895.929
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	701.903	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	674.740
COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	638.305	COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	649.194
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	556.617	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	516.291
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	390.964	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	417.920
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	290.708	COMPAÑÍA GENERAL DE COMBUSTIBLES S.A.	262.785
TOTAL AUSTRAL S.A.	187.449	TOTAL AUSTRAL S.A.	179.439
ROCH S.A.	171.175	PETROLERA EL TREBOL S.A.	172.148
CHAÑARES ENERGIA S.A.	166.822	ROCH S.A.	167.912
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	145.340	YSUR ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	163.360
MEDANITO S.A.	122.543	CHAÑARES ENERGIA S.A.	149.374
PETROLERA EL TREBOL S.A.	109.117	MEDANITO S.A.	135.603
MADALENA ENERGY ARGENTINA SRL	93.009	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	95.220
PETROLEOS SUDAMERICANOS S.A.	85.727	MADALENA ENERGY ARGENTINA SRL	85.126

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

Tabla 9:
Primeras 20 empresas en importancia según volumen de producción de gas (alta media y baja presión; medido en mm³), 2011-2015

2011		2012 privada	
TOTAL AUSTRAL S.A.	12.621.503	TOTAL AUSTRAL S.A.	4390574
YPF S.A.	9.674.817	YPF S.A.	3416163
PAN AMERICAN ENERGY	5.212.084	PAN AMERICAN ENERGY	1804489
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	3.841.169	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	1353598
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	1.506.945	APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	573802
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	1.420.513	TECPETROL S.A.	489402
PLUSPETROL ENERGY S.A.	1.401.403	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	472359
TECPETROL S.A.	1.389.513	PLUSPETROL ENERGY S.A.	438430
PLUSPETROL S.A.	1.328.227	PLUSPETROL S.A.	423016
CAPEX S.A.	609.314	SINOPEC	250808
ROCH S.A.	600.123	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	232404
SINOPEC	428.996	ROCH S.A.	220041
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	387.916	CAPEX S.A.	211123
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	289.343	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	144563
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	242.934	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	90285
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	238.611	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	83082
MEDANITO S.A.	160.778	MEDANITO S.A.	58946
OCCIDENTAL ARGENTINA	117.851	MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	20576
MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	57.457	OILSTONE ENERGIA S.A.	13546
SAN JORGE PETROLEUM S.A.	38.687	SAN JORGE PETROLEUM S.A.	12172

2012 estatal		2013	
TOTAL AUSTRAL S.A.	7.759.884	TOTAL AUSTRAL S.A.	11.342.272
YPF S.A.	6.034.219	YPF S.A.	9.670.014
PAN AMERICAN ENERGY	3.007.773	PAN AMERICAN ENERGY	4.334.044
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	2.286.387	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	3.250.692
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	979.921	APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	1.350.312
TECPETROL S.A.	841.569	TECPETROL S.A.	1.220.487
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	783.512	PLUSPETROL S.A.	1.139.708
PLUSPETROL S.A.	748.224	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	1.082.503
PLUSPETROL ENERGY S.A.	691.256	PLUSPETROL ENERGY S.A.	992.878
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	458.202	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	747.283
SINOPEC	432.353	SINOPEC	710.588
ROCH S.A.	394.215	ROCH S.A.	582.999
CAPEX S.A.	364.504	CAPEX S.A.	487.083
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	235.940	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	375.536
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	150.915	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	238.119
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	143.709	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	235.411
MEDANITO S.A.	104.489	MEDANITO S.A.	157.944
MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	36.559	MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	56.579
SAN JORGE PETROLEUM S.A.	24.764	SAN JORGE PETROLEUM S.A.	50.891
OILSTONE ENERGIA S.A.	23.789	OILSTONE ENERGIA S.A.	47.264

2014		2015	
YPF S.A.	10.888.966	YPF S.A.	11.959.371
TOTAL AUSTRAL S.A.	10.663.109	TOTAL AUSTRAL S.A.	10.195.685
PAN AMERICAN ENERGY	4.361.993	PAN AMERICAN ENERGY	5.066.020
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	3.025.126	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	2.379.701
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	1.265.945	TECPETROL S.A.	1.189.198
TECPETROL S.A.	1.121.299	YSUR ENERGÍA ARGENTINA S.R.L.	1.080.793
PLUSPETROL S.A.	1.002.751	PLUSPETROL S.A.	1.049.663
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	994.552	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	829.067
PLUSPETROL ENERGY S.A.	845.940	COMPAÑÍA GENERAL DE COMBUSTIBLES S.A.	744.842
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	752.135	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	727.177
SINOPEC	652.442	PLUSPETROL ENERGY S.A.	713.983
ROCH S.A.	544.213	SINOPEC	700.953
CAPEX S.A.	461.798	ROCH S.A.	549.575
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	440.668	CAPEX S.A.	476.497
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	270.933	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	469.481
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	215.318	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	281.562
MEDANITO S.A.	143.684	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	212.964
MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	56.923	GAS Y PETROLEO DEL NEUQUEN S.A.	154.195
OILSTONE ENERGIA S.A.	51.384	MEDANITO S.A.	139.235
SAN JORGE PETROLEUM S.A.	37.568	OILSTONE ENERGIA S.A.	89.921

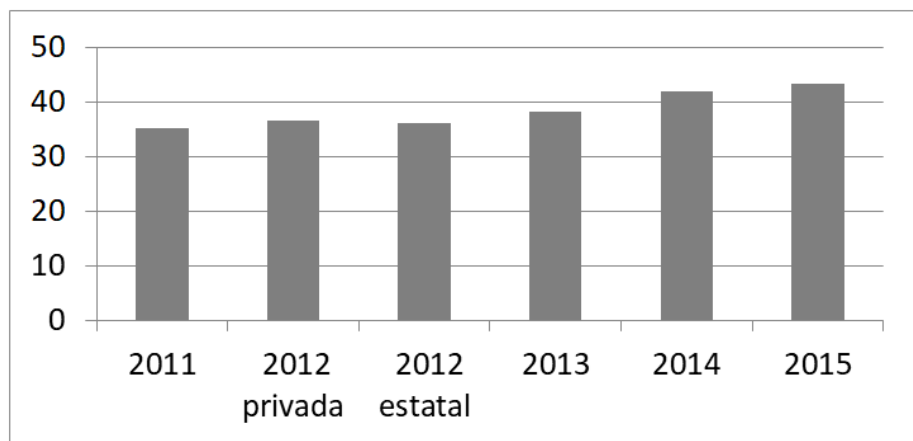
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

Como venimos afirmando, la estatización no produjo modificaciones en la asignación de espacios en el mercado ni en los niveles de producción de cada empresa. Las *Tablas 9 y 10* nos muestran que tanto en la producción petrolera como en la de gas las mismas empresas prácticamente no cambiaron de posición durante todo el período; a la vez, no se expulsaron actores ni se incorporaron nuevos.

Además, el desempeño de la propia YPF en niveles de producción de petróleo y gas antes y después de la estatización no mostró tampoco cambios sustanciales. En el *Gráfico 4* ve-

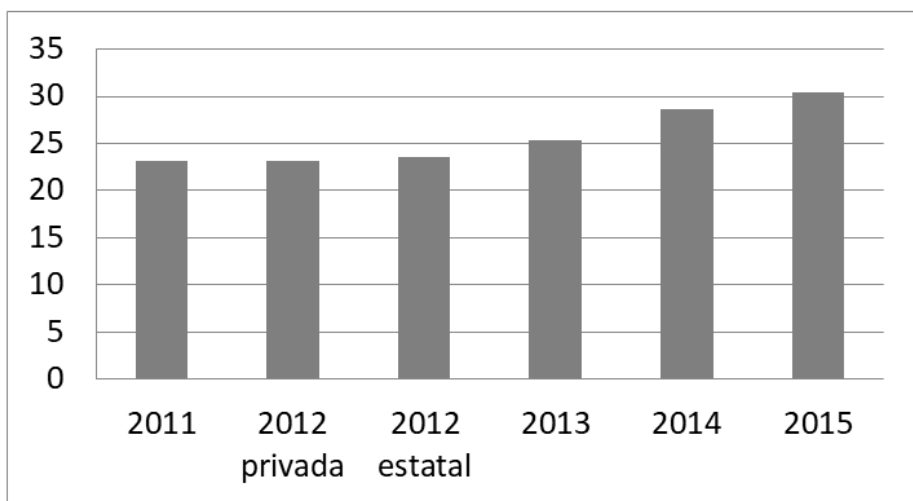
mos que en 2011 el porcentaje de producción de petróleo de YPF –gestión privada– respecto del total producido por todas las empresas fue de 35.14 y en 2015 –tras 4 años de gestión estatal– fue 43.26, esto es un incremento del 8.12%. Lo mismo se puede afirmar respecto del gas, como se observa en el *Gráfico 5*: en 2011 YPF produjo el 23,16% de gas del total producido, mientras que en 2015 esa producción ascendió al 30.43%, esto es un incremento del 7.27%. En síntesis: la estatización no modificó la composición del mercado.

Gráfico 4:
Cuota de producción de petróleo de YPF, 2011-2015 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

Gráfico 5:
Cuota de producción de gas de YPF, 2011-2015 (porcentaje).



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

5.2. La libre disponibilidad de divisas para el sector privado

Si una de las decisiones más drásticas para la desregulación del mercado de hidrocarburos fue el decreto 1.589 de 1989, que eliminaba aranceles y derechos de exportación y ofrecía libre disponibilidad para el 70% de las divisas obtenidas en la comercialización nacional e internacional,¹⁶ en 2013, mediante el decreto 929/2013 la libre disponibilidad para las empresas privadas del sector fue ampliada al 100% de las divisas obtenidas. Al mismo tiempo, se las eximió de pagar impuestos a la comercialización del 20% de lo producido, y, mediante los decretos 927/2013 y 560/2014 se eliminaron la totalidad de los impuestos a la importación de maquinarias y equipos del sector de hidrocarburos.

5.3. El Gerente General (CEO) designado en YPF

La designación en 2012 de Miguel Galuccio como Gerente General (o *CEO*) de YPF estatizada fue un compromiso con el mercado y una señal de que la empresa no sería administrada políticamente. Galuccio, designado como Gerente General a sus 44 años, es ingeniero en petróleo del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), y había trabajado para la petrolera francesa Schlumberger como Gerente para México y América Central. Antes de ser designado en YPF estatal, había sido ascendido a Gerente de Producción de Schlumberger en Londres, tras crear allí la división Schlumberger Production Management. Pero además, los inicios de su carrera profesional fueron en la YPF privatizada, empresa para la cual había coordinado operaciones desde Indonesia.¹⁷ Galuccio llegó a YPF a principios de los años '90, de la mano de José

Estenssoro, interventor de YPF y Gas del Estado desde agosto de 1990, primer Gerente General de la YPF privatizada, y conductor de la desestatización y ampliación internacional de la empresa. Estenssoro era ingeniero industrial del Rensselaer Polytechnic Institute de New York, y había trabajado en la Tennessee Gas Transmission Company, fue presidente de Hughes Tool Company, presidente de Sol Petróleo SA (paralelamente a su cargo como director de YPF), y fundador y director de la empresa de extracción de petróleo crudo EPP SA.¹⁸

Otra importante señal al mercado fue el desplazamiento, dentro del directorio y de otros espacios de la empresa, de los funcionarios ligados al Ministerio de Planificación y a su líder durante los tres gobiernos kirchneristas, Julio De Vido. Bajo la órbita de este ministerio se ubicaron muchas de las estatizaciones realizadas durante el período (ferrocarriles, satélites, servicios de agua y saneamiento, y algunas aerolíneas), además de haber sido el ministerio desde el cual se adoptaban las decisiones vinculadas tanto a subsidios e infraestructura energética como así también a la regulación de ese sector. Esto quedó cristalizado cuando se produjo el reemplazo de Roberto Baratta (Secretario de Coordinación del Ministerio de Planificación) por Axel Kicillof (en ese momento Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación) en tanto que representante del Poder Ejecutivo (acciones clase A) en el directorio de YPF.¹⁹

4/05/2012: "Quién es Miguel Galuccio, el nuevo gerente de YPF".

18 Baum (2014).

19 Véase: *Clarín*, 05/06/2012: "Las nuevas autoridades de YPF. Todo el poder para Kicillof y Galuccio: desplazan a De Vido", y *La Política Online*, 12/06/2012: "Kicillof quiere que Baratta pague el costo del desastre energético".

16 Sobre YPF durante la desregulación del mercado de hidrocarburos, véase: Barrera (2012).

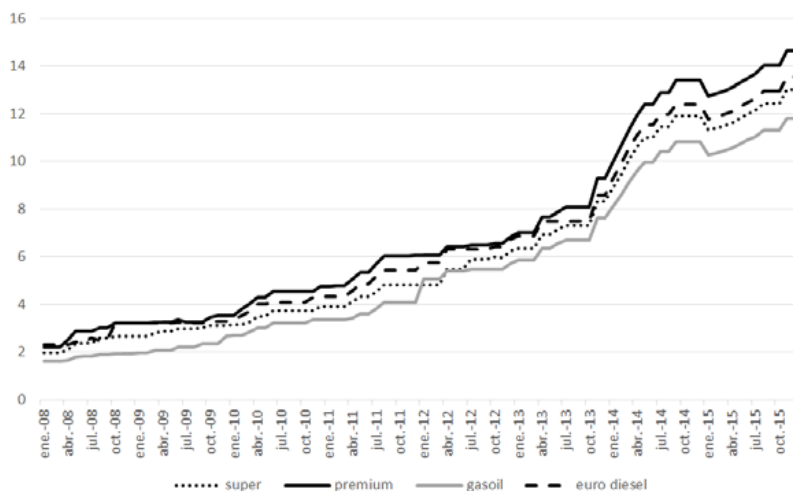
17 *Página 12*, 5/05/2012: "Llega un técnico de prestigio para conducir YPF", y *La Nación*,

5.4. La política de precios de YPF:

Desde el inicio de la gestión estatal de YPF la política de incremento de precios fue utilizada con el doble propósito de obtener rentabilidad, y al mismo tiempo enviar claras señales

al resto de los actores del mercado de que la empresa no manejaría precios fijados políticamente, por lo que invertir en YPF sería una opción segura.

Gráfico 6:
Evolución del precio de los combustibles de YPF para venta al público, CABA, 2008-2015 (por litro)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Confederación de Entidades del Comercio de Hidrocarburos y Afines de la República Argentina.

En el Gráfico 6 vemos que, si bien los precios para la venta al público de combustibles han subido de forma prácticamente ininterrumpida, entre julio de 2012 y fines de 2015 los precios aumentaron 126,1%, un promedio de aumento de 3 puntos mensuales. De todos modos, tras la estatización estos incrementos tienen picos particulares, principalmente entre 2013 y 2014.

Es muy interesante observar cómo también en este aspecto se produjeron conflictos entre el directorio de YPF y algunos funcionarios del propio gobierno nacional, ya que estos conflictos se revelan y se inscriben en la oposición entre control político y gestión de mercado que trata

de mostrar mi hipótesis. Por ejemplo, durante los primeros meses de 2013, Guillermo Moreno, desde la Secretaría de Comercio Interior había concertado un congelamiento de precios con las principales cadenas de supermercados nucleadas en la Asociación de Supermercados Unidos para controlar la inflación. En ese contexto, Galuccio, quien ya había sostenido en diciembre de 2012 tras aumentar los precios un 7% que “la frecuencia (de las subas) estará dada por las condiciones de mercado”, sostuvo en un tono similar que “los aumentos seguirán el rumbo que requiera la compañía y la industria”. La respuesta de Moreno fue la Resolución 35/2013 de la Secretaría de Comercio Interior mediante la cual se fijaba

un precio tope para los combustibles líquidos por 6 meses, para garantizar “los derechos de los consumidores”, y habilitaba la aplicación de la Ley de Abastecimiento (20.680) a quienes incumplieran con la resolución (en cuyo texto se la consideraba una “herramienta eficaz para sistematizar las relaciones entre los agentes económicos, especialmente en la prevención o represión de conductas especulativas o distorsivas en la provisión de productos y servicios, así como también respecto de sus precios”). La respuesta de Galuccio, esgrimiendo la autonomía de la empresa respecto de otras agencias del Poder Ejecutivo, fue: “YPF reitera que mantendrá su política de precios de acuerdo con su conveniencia y que esta decisión oficial no interfiere con el plan de comercialización planificado para este año”.²⁰ Como vemos en el *Gráfico 6*, la posición de Galuccio (y del mercado) logró imponerse a la posición (regulatoria) de Moreno.

5.5. La estrategia de asociaciones de YPF

La explotación de los recursos no convencionales descubiertos en 2011 en Vaca Muerta le permitieron a YPF estatizada combinar una serie de objetivos que se encontraban entre los incentivos estatizadores: la obtención de divisas, la maximización de ganancias para los accionistas y el fortalecimiento del mercado. Según preveía el Plan Estratégico 2013-2017 presentado por la gestión estatal de YPF, la extracción de petróleo podría aumentar un 29%, del cual el 46% estaría re-

presentado por *shale oil*, mientras que la extracción de gas podría aumentar un 23%, del cual el 59% estaría representado por *shale* y *tight gas* (Pérez Roig, 2016: 27). A su vez, los recursos no convencionales recibirían el 40% de las inversiones entre 2013 y 2017, del cual el 70% se obtendría por ganancias, toma de deuda por parte de la empresa, y aumentos de precios (di Risio, 2016: 69). Para este “boom” de los no convencionales, YPF desarrolló una importante estrategia de asociaciones que priorizó a algunas de las empresas petroleras y financieras más grandes del mercado global,²¹ como vemos en la *Tabla 11*:

21 En el “Plan 100 días”, presentado en 2013 por Galuccio, es posible observar –como señala Birmes (2018)– el intento de la gestión estatal de YPF de replicar la “revolución del shale” norteamericana, mediante la cual este país “pasó de ser un importador neto de energía (...) a acercarse al autoabastecimiento” a través de la explotación de los no convencionales (gas y petróleo *shale*, *tight*, *coalbed methane*, y arenas bituminosas). Para llevar adelante esta “revolución”, la gestión estatal de YPF entendió que, dada la urgencia de la “crisis energética” y la ausencia de capacidades estatales y privadas para iniciar la explotación de estos nuevos recursos, era necesaria la participación de empresas globalizadas con experiencia en recursos no convencionales. Tal es así que Kicillof afirmaba que el acuerdo con Chevron expresaba una “enorme muestra de soberanía” (*La Política Online*, 18/07/2013: “Kicillof sobre el acuerdo con Chevron: ‘Es una enorme muestra de soberanía’”). De modo tal que la conducción estatal de flujos de inversión globales para intentar revertir crisis propias de las economías periféricas fue siempre un objetivo explícito del gobierno kirchnerista (esta reflexión surge a raíz del interesante comentario del/la evaluador/a anónimo/a del presente artículo de investigación). No obstante, el hecho de que estos objetivos hayan sido explícitos y hayan

20 Véase: *Clarín*, 05/02/2013: “El gobierno y la inflación: Moreno acordó con los súper congelar precios por dos meses”; *La Nación*, 10/04/2013: “Para YPF, la resolución de Moreno ‘no altera su política de precios’”; *La Política Online*, 10/04/2013: “Moreno congeló el precio de las naftas hasta las elecciones y complica a Galuccio”; y *La Política Online*, 10/04/2013: “Galuccio vuelve a cruzar a Moreno por el precio de la nafta”.

Tabla 10:
Empresas y agencias internacionales incorporadas por
YPF SA al proyecto de explotación de Vaca Muerta

Empresas Petroleras Extranjeras	Empresas Financieras	Agencias Estatales Extranjeras
Chevron (EEUU)	Banco Mundial	Grupo de Trabajo Binacional en Energía entre Estados Unidos y Argentina (Argentina Binational Energy Working Group (BEWG))
Dow Petrochemical (EEUU)	Banco Interamericano de Desarrollo	
ExxonMobil (EEUU)	Citibank	Unconventional Gas Technical Engagement Program (UGTEP) DOI-ITAP (Estados Unidos)
Halliburton (EEUU)	ICBC	
General Electric (EEUU)	Deutsche Bank	
Apache (EEUU)	Goldman Sachs	
Petronas (Malasia)	Credit Suisse	
Schlumberger (Francia)	Export Development Canada	
Shell (Gran Bretaña-Holanda)		
Wintershall (Alemania)		
CNOOC (China)		
Petrobras (Brasil)		
Total (Francia)		
Statoil (Noruega)		
BP plc (Gran Bretaña)		

Fuente: Elaboración propia sobre datos de EJS (2017) y Petrotecnia (2014).

formado parte de una estrategia de desarrollo (“desarrollista” o “neo-desarrollista”) no implica que haya existido “regulación” (*i.e.* beneficios a actores del mercado interno seleccionados políticamente); de hecho, es posible pensar al desarrollismo como una estrategia independiente de los actores del mercado interno (esto es, de la “coalición ISI” de nuestra hipótesis). La presencia de los sectores populares en la coalición explica la necesidad de una estrategia de “soberanía energética”, pero la ausencia del empresariado local explica que no fuera necesaria la regulación del sector. Sobre el rol del Estado en las diferentes estrategias de desarrollo –y enfatizando las características diferenciales de las economías periféricas–, véase: Fernández, Ebenau y Bazza (2017).

5.6. La estructura de propiedad seleccionada (y el objetivo principal de la estatización)

Antes de ser privatizada en 1992, YPF era directamente una repartición del Poder Ejecutivo: entre 1922 y 1989, la empresa se ubicó siempre bajo la órbita de distintas direcciones y ministerios pertenecientes a las áreas de agricultura, minería, industria, energía y economía. En los regímenes normativos de "Empresas del Estado" y de "Sociedades del Estado" (leyes 13.653 de 1949, 20.558 de 1973, 20.705 de 1974, entre otras) es donde se expresa con mayor contundencia que YPF se encontraba al margen de las dinámicas del mercado. Estos regímenes implicaban que a) la empresa no podía quebrar, b) sus directores estarían integrados por ministros, c) las ganancias de la empresa dependían del Tesoro Nacional, d) se prohibía el ingreso de capitales privados, y e) se prohibía la transformación de la empresa en una sociedad anónima. En lo comercial, ningún agente privado involucrado en los procesos de extracción era dueño del petróleo extraído, sino que todos estaban obligados a venderse a YPF al precio que la estatal fijara; YPF (es decir: el Poder Ejecutivo) regulaba precios, aranceles, importaciones, exportaciones, y niveles de producción y distribución para todo el mercado (Etchemendy, 2015: 166), es decir: YPF en tanto que repartición del Poder Ejecutivo regulaba el mercado de hidrocarburos.

Por el contrario, tras su estatización en 2012, YPF a) es una empresa privada cuyo accionista mayoritario es el Estado;²² b) sus

acciones son intercambiables en el mercado financiero global; c) la empresa se encuentra expuesta a Ofertas Públicas de Adquisición; d) la conformación del directorio de la empresa se realiza mediante votaciones en asambleas por cada tipo de accionista; e) debe garantizar rentabilidad para el conjunto de accionistas distribuidos en la Bolsa de Buenos Aires (BCBA) y la Bolsa de Nueva York (NYSE); f) los accionistas minoritarios pueden interferir en las designaciones, los balances, la distribución de dividendos, etcétera; y g) se encuentra regulada por el derecho privado, de modo tal que no cuenta con ninguna de las ventajas comerciales correspondientes al sector público enumeradas más arriba.

Que el criterio básico de las sociedades anónimas sea producir ganancias para sus accionistas no quiere decir que, por contraposición, cuando una empresa es controlada por el Poder Ejecutivo no producirá ganancias o será ineficiente; lo que sucede cuando una empresa depende del Poder Ejecutivo es que permite adoptar decisiones regulatorias vinculadas a sectores y actores de la economía seleccionados políticamente, lo que puede implicar la fijación de precios políticos en distintas fases de sus operaciones que no necesariamente coincidan con aquellos precios que más ganancias reportarían a los accionistas en el caso de una sociedad anónima. Pero, si recapitulamos, recordaremos que YPF estatal no se había propuesto esto: no se modificaron las cuotas ni los ingresos/egresos de empresas que participaban en el mercado de hidrocarburos; se benefició a las empresas privadas que ya operaban profundizando la liberalización de la disposición de divisas y la importación de materiales; se desig-

22 El 51% de las acciones de YPF con que cuenta el Estado central no es homogéneo, ya que sólo le corresponde el 26,01%, mientras que el 24,99% pertenece a las provincias de la OFEPHI (Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos). Ese porcentaje de acciones se distribuye del siguiente

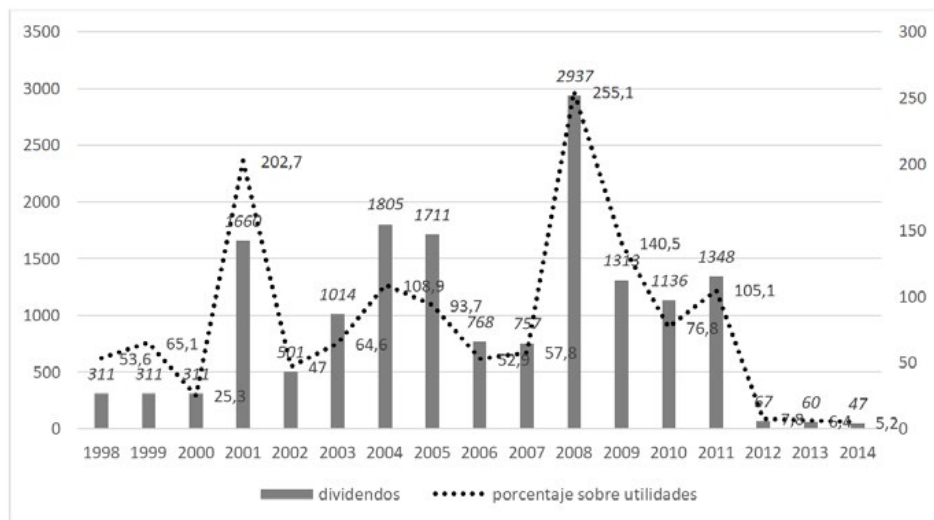
modo: Neuquén tiene el 41,8%, Santa Cruz el 20,9%, Mendoza el 20,6%, Chubut el 8,4%, Río Negro el 3,2%, Tierra del Fuego el 2,5%, Salta el 2%, La Pampa el 0,5% y Formosa el 0,2%.

nó un directorio que representaba al mercado y se aumentaron los precios de todos los combustibles —ambas decisiones desatando conflictos con las tendencias más dirigistas o reguladoras del Poder Ejecutivo—; y se realizaron asociaciones comerciales con las empresas más poderosas del mercado global. En otras palabras: tras la estatización no sólo no detectamos ningún intento de regular el mercado, sino que, por el contrario, los actores y las reglas de juego de un mercado desregulado se vieron fortalecidos, debido a la inexistencia de demandas regulatorias propias del no-alineamiento de la burguesía industrial con el gobierno.

Sin embargo, que el Estado no haya sustituido al mercado no quiere decir que no

haya sustituido al empresariado privado. Por el contrario, el objetivo principal de la estatización (detener la salida de divisas por importación de combustibles y por el giro de utilidades y dividendos al exterior) fue cumplido, desde que el Estado reemplazó al sector privado en el liderazgo de la empresa. En el *Gráfico 7* vemos los altísimos y permanentes niveles de giro de utilidades y dividendos, con picos notables en 2001 y 2008. El pico de 2001 se debe a la fuga de divisas que tuvo ese año durante la crisis de la convertibilidad, mientras que el de 2008 expresa las consecuencias del intento fallido de incorporación del grupo Petersen a la YPF privatizada mencionado antes (CEPAL, 2015).

Gráfico 7:
Dividendos (millones de dólares) y utilidades
(porcentaje) girados por YPF, 1998-2014



Fuente: CEPAL (2015).

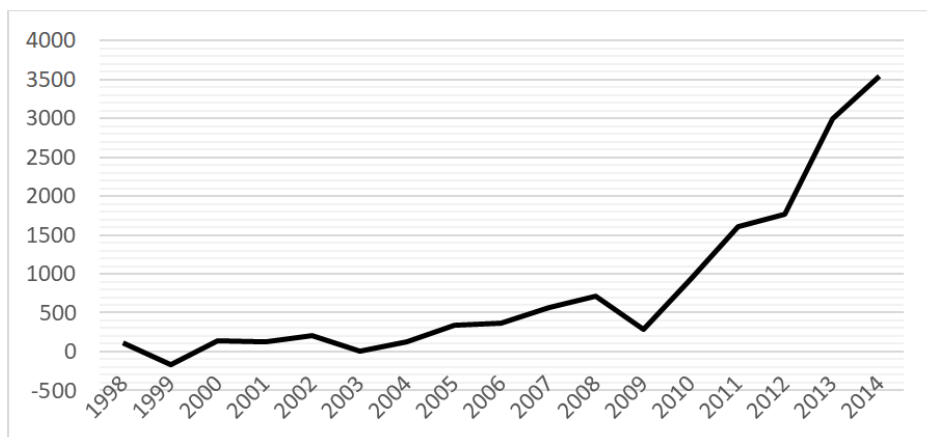
La estrategia general de Repsol consistió en girar utilidades al exterior durante toda su gestión, dejando de lado las reinversiones para el mercado local y priorizando el posicionamiento de Repsol en otros mercados, razón por la

cual, como vimos en el *Gráfico 7*, entre 1999 y la estatización de 2012 Repsol giró el 97,1 % de las utilidades generadas (15.571 millones de dólares) (CEPAL, 2015: 19-20).

Tras la estatización, la estrategia de giro de utilidades fue reemplazada por una de reinversión, tal como puede verse en el *Gráfico 8*. Estas inversiones fueron destinadas a la explotación de recursos no convencionales en Vaca

Muerta, como vimos en el punto anterior, pero también a la formación de capital, a la adquisición de equipos, a la exploración (que Repsol había abandonado), y a la instalación de nuevas refinerías (CEPAL, 2015).

Gráfico 8:
Inversión neta de YPF (en millones de dólares), 1998-2014



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL (2015).

Conclusión

Al observar en profundidad el caso de Repsol-YPF, tanto el contexto de su estatización como el desempeño posterior de la empresa, hemos intentado dar un paso más en relación con los estudios sobre la economía política de los gobiernos del “giro a la izquierda” latinoamericano, que utilizaron las estatizaciones como un mero indicador ideológico, sin adentrarse en los usos políticos asignados a las empresas una vez en manos del Estado. En este sentido, el caso de Repsol-YPF nos permitió ver la combinación de una lógica estatista y una lógica de mercado que agrega nuevos matices útiles para analizar los grados de radicalización de los cambios económico-políticos que tuvieron lugar en la región. En otras palabras: en lugar de contabilizar cuántas medi-

das estatistas adoptaron los gobiernos para determinar luego si rompieron o no con el marco neoliberal heredado, hemos podido ver cómo en una misma decisión económico-política se encuentran a la vez presentes el estatismo y el mercado.

Puntualmente, esta idea de combinación podría hacer un aporte a las explicaciones de la “heterodoxia económica” con la que los estudios mencionados describieron al kirchnerismo. Para nosotros, el caso de Repsol-YPF en particular (y la economía kirchnerista en general) no expresa un punto intermedio entre Estado y mercado, ya que sería difícil afirmar que avanzar sobre los derechos de propiedad de una de las empresas más grandes del mundo para garantizar los beneficios redistributivos de una coalición social expresa una política intermedia o “de centro”. En efecto, el

alineamiento de los sindicatos y movimientos sociales con el gobierno ejerció la suficiente presión como para que el Estado sustituyera al empresariado privado en Repsol-YPF. Pero, a su vez, la presencia de las organizaciones de los sectores populares no fue suficiente como para que el Estado sustituyera (*i.e.* regulara) al mercado. Esto nos permite destacar otro matiz que este trabajo introduce, esta vez en relación con las coaliciones sectoriales, y que podría ser desarrollado en futuras investigaciones: el populismo (o la incorporación y movilización de las organizaciones de los sectores populares) no necesariamente estaría asociado al nacionalismo económico, sino que éste dependería de la participación coalicional (voluntaria o inducida desde el Estado) de los sectores industriales locales, ya que, como hemos visto en este artículo, un proceso redistributivo (si bien frágil y efímero) tranquilamente puede tener lugar cuando se combina una intervención activa del Estado con una estructura económica dependiente y primarizada²³.

Finalmente, las “condiciones de alcance”²⁴ de la teoría presentada en este artículo remiten a economías con sectores industriales amplios y desarrollados pero que no han consolidado de forma definitiva su propio patrón de reproducción, es decir: todavía compiten con otras fracciones de la burguesía (agroexportadora, financiera, servicios, etcétera) para definir el perfil productivo del país. En este sentido, sería interesante, en futuras investigaciones, colocar el caso de YPF en perspectiva comparada para observar cuál fue el comportamiento político de las empresas públicas en economías cuyo sector industrial puede ser, o bien similar al argentino (caso de Petrobras en Brasil), o bien

menos desarrollado (casos de PDVSA en Venezuela o YPFB en Bolivia), o bien encontrarse ya consolidado y no competir con otras fracciones de la burguesía (caso de Gazprom en Rusia, nacionalizada en 2005).

Referencias bibliográficas

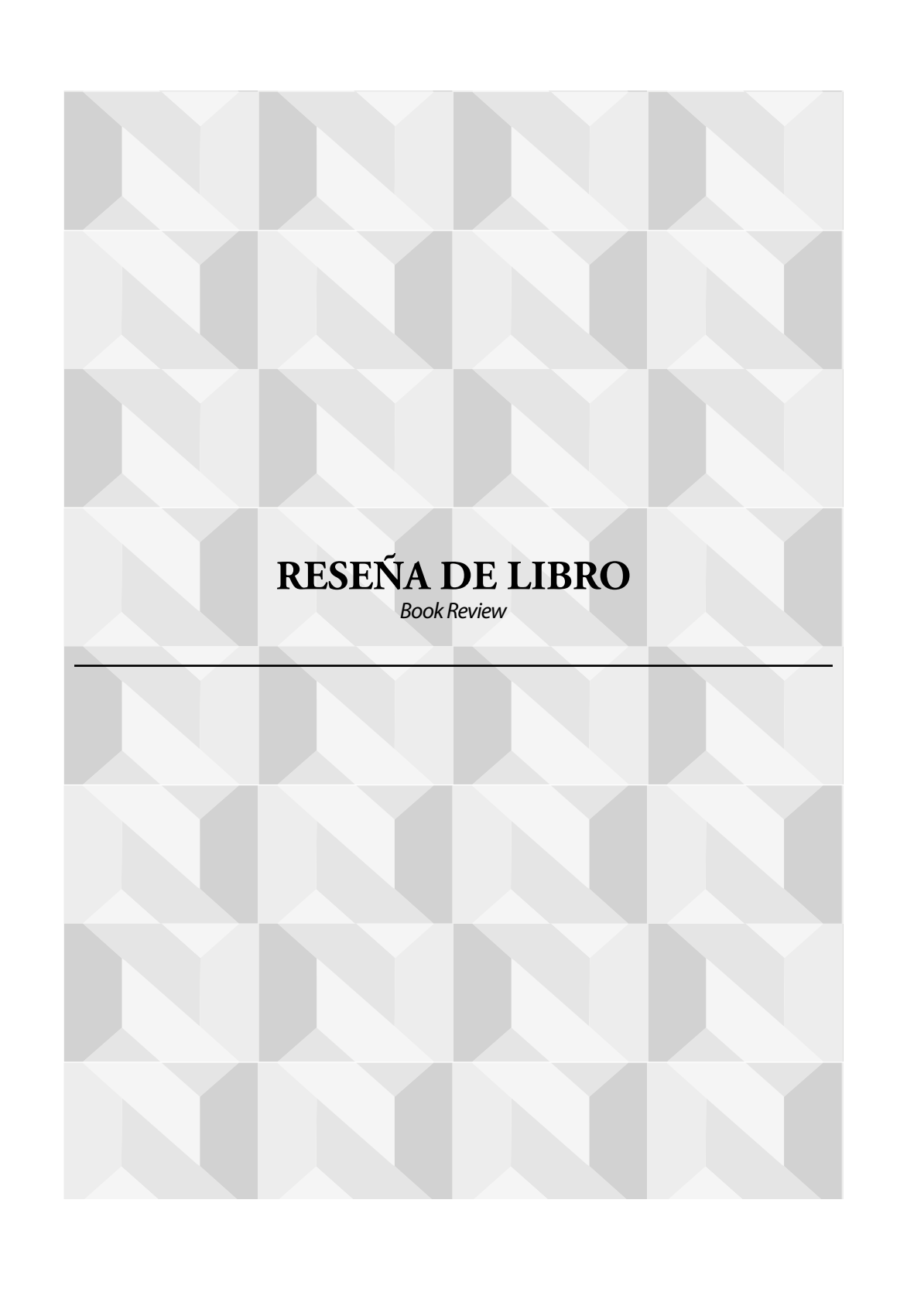
- Anigstein, C. (2019). La irrupción del sindicalismo neodesarrollista: la CGT y los gobiernos kirchneristas (2002-2012). *Estudios del Trabajo*. 57: 1-26.
- Atzeni, M. y P. Ghigliani (2008). *Nature and limits of trade unions' mobilisations in contemporary Argentina*. En *Labour conflicts in contemporary Argentina*. Amsterdam: Labour Again Publications.
- Barrera, M. (2012). El proceso de fragmentación de YPF: rupturas y continuidades entre el gobierno de facto y el de Carlos Menem. *Realidad Económica*. 267: 44-67.
- Baudino, V. (2021). Capitalistas industriales y Estado bajo la gestión kirchnerista. Argentina (2003-2015). *Secuencia*. 110: 1-31.
- Baum, D. (2014). ¿Vaca Muerta o vaca viva? De Menem a *Chevron*. Buenos Aires: Dunken.
- Beach, D. y R. Pedersen (2013). *Process-Tracing Methods*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Belini, C. y M. Rougier (2008). *El Estado empresario en la industria argentina*. Buenos Aires: Manantial.
- Benes, E. y B. Fernández Milmanda (2012). El nuevo liderazgo sindical en la Argentina postneoliberal: el caso del gremio de camioneros. *Desarrollo Económico*. Vol. 52, N° 205: 31-62.
- Blimes, J. (2018). Estrategia de desarrollo del último kirchnerismo y geopolítica a partir del caso de la nueva YPF. *X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Bonvecchi, A. (2011). *Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo*. En A. Malamud y M. de Luca (Coords.). *La políti-*

23 Sobre coaliciones sectoriales y nacionalismo económico en los países periféricos, véase: Kohli (2009).

24 El concepto metodológico es “*scope conditions*”; véase: Mahoney (2007).

- ca en tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: EUDEBA.
- Bresser-Pereira, L. (2017). La nueva teoría desarrollista: una síntesis. *Economía UNAM*. Núm. 40: 48-66.
- CEPAL (2015). *Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chaia De Bellis, J. (2020). *Entre el dirigismo y el salvataje: estatización de empresas y coaliciones sectoriales en Argentina (1930-2018)* (Tesis Doctoral no publicada). Universidad de Buenos Aires.
- Chibber, V. (2008). ¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la "burguesía nacional". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Vol. 8, Núm. 11: 7-34.
- de Vido, J. y Kicillof, A. (2012). *El Informe Mosconi*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- di Riso, D. (2016). *Empresas estatales petroleras: el gobierno de los yuppies estadistas*. En D. di Riso, H. Scandizzo y D. Pérez Roig (Comps.). *Vaca Muerta: construcción de una estrategia*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.
- EJES (2017). *Vaca Muerta Megaproject. A fracking carbon bomb in Patagonia*. EJES y Heinrich-Böll-Stiftung.
- Etchemendy, S. (2015). *La economía política del neoliberalismo*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Etchemendy, S. y C. Garay (2011). *Argentina: Left Populism in Comparative perspective, 2003-2009*. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Etchemendy, S. (2021). *The Politics of Popular Coalitions: Unions and Territorial Social Movements in Post-Neoliberal Latin America (2000-2015)*. En D. Kapiszewski, S. Levitsky y D. Yashar (Eds.). *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. New Jersey: Cambridge University Press.
- Etchemendy, S. y R. Collier (2008). Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *POSTdata*. Núm. 13: 145-192.
- Fernández, V., Ebenau, M. y Bazza, A. (2017). Rethinking Varieties of Capitalism from the Latin American Periphery. *Review of Radical Political Economics*. Vol. 50, Núm. 2: 392-408.
- Flores-Macias, G. (2010). Statist vs. Pro-Market: Explaining Leftist Governments' Economic Policies in Latin America. *Comparative Politics*. Vol. 42, Núm. 4: 413-433.
- Gaggero, A. y M. Schorr (2016). La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas. *Realidad Económica*. Núm. 297: 61-92.
- Gaggero, A. y M. Schorr (2017). Las grandes empresas nacionales de la Argentina bajo los gobiernos del kirchnerismo. *H-industri@*. Núm. 21: 54-75.
- Gaitán, F. y R. Boschi (2015). *State-Business-Labour Relations and Patterns of Development in Latin America*. En M. Ebenau, I. Bruff y C. May (Eds.). *New Directions in Comparative Capitalisms Research*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Gaitán, F. y R. Boschi (2009). Legados, política y consenso desarrollista. *NUSO*. Núm. 224: 33-46.
- Garay, C. (2017). *Social Policy Expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Gourevitch, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hertog, S. (2010). Defying the Resource Curse. Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States. *World Politics*. Vol. 62, Núm. 2: 261-301.
- Kohli, A. (2009). Nationalist versus Dependent Capitalist Development: Alternate Pathways of Asia and Latin America in a Globalized World. *Studies in Comparative International Development*. 44, 4: 86-140.
- Levitsky, S. y K. Roberts (2011). *Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis*. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.). *The Resurgence*

- of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Mahoney, J. (2007). Qualitative Methodology and Comparative Politics. *Comparative Political Studies*. 40, 122: 122-144.
- Mussi, E. (2013). El conflicto entre los gobiernos kirchneristas y el grupo Techint (2000-2011). *X Jornadas de Sociología*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Natalucci, A. (2013). Revitalización sindical y sindicalismo peronista: encrucijadas entre el corporativismo y la política (Argentina, 2003-2012). *Les Cahiers ALHIM*. Núm. 26: 1-10.
- Pérez Roig, D. (2016). *Los dilemas de la política hidrocarburífera en la Argentina posconvertibilidad*. En D. di Risio, H. Scandizzo y D. Pérez Roig (Comps.). *Vaca Muerta: construcción de una estrategia*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.
- Petrotecnia (2014). Informe anual de producción no convencional de petróleo y gas en la Provincia del Neuquén. *Revista del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas*.
- Richardson, N. (2009). Export-oriented populism: commodities and coalitions in Argentina. *Studies in Comparative International Development*. Núm. 44: 228-255.
- Rossi, F. (2017). *The Poor's Struggle for Political Incorporation*. New York: Cambridge University Press.
- Sabbatella, I. (2012). La nueva YPF y el fin del paradigma neoliberal. *Revista Batalla de Ideas*. Núm. 3: 205-219.
- Souto Simao, M. (2014). Entre el dicho y el hecho...: una revisión de la industria argentina en la posconvertibilidad (2002-2010). *Desarrollo Económico*. Vol. 54, Núm. 213: 231-263.
- Toninelli, P. (2000). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. New York: Cambridge University Press.
- Trajtemberg, D. (2016). Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis (Fundación Friedrich Ebert)*. Núm. 17: 1-19.
- Wainer, A. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 80, Núm. 2: 323-351.



RESEÑA DE LIBRO

Book Review



RESEÑA DE LIBRO

Book Reviews

TÍTULO

Salud, Sociedad y Derechos:

Investigaciones y debates interdisciplinarios.

ANA LÍA KORNBLIT, ANA CLARA CAMAROTTI y
GABRIELA WALD (Comps.).

Teseo, Buenos Aires, 2012.

(1era Edición, 379 páginas, ISBN 978-987-1867-27-1).

Ana Lía Kornblit, Ana Clara Camarotti y Gabriela Wald (Comps.). *Health, Society and Rights: Research and interdisciplinary debates.*

Teseo, Buenos Aires, 2012, 379 pages.

Por Geraldina Dana*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2020.

Fecha de Aceptación: 20 de junio de 2021.

Palabras clave: *Salud, Derechos, Argentina, Políticas Públicas, Interpretativismo.*

Keywords: *Health, Rights, Argentina, Public Policy, Interpretivism.*

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Relaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Correo electrónico: geraldinadanag@gmail.com

¿Qué cuentas pendientes quedan por saldarse en el acceso a la salud en la Argentina democrática? ¿El paradigma biologicista es suficiente para abordar los múltiples malestares que pueden aquejar a la ciudadanía? ¿Todos los miembros de nuestra sociedad acceden de igual modo a los programas que, no sin falencias, despliega un Estado aún presente? Estos son algunos de los interrogantes que plantean los trabajos recopilados en *Salud, Sociedad y Derechos: Investigaciones y debates interdisciplinarios*, una obra colectiva de diversos equipos de trabajo del Área de Salud del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Este libro parte de una concepción ampliada y positiva de la salud, en línea con lo propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde su fundación: aquella es definida como el completo bienestar psíquico, físico y social, y no solamente como la ausencia de enfermedad o en base exclusiva a los aspectos fisiológicos. En este sentido, los factores económicos, políticos, culturales y educativos cobran también relevancia para dar respuesta a los interrogantes planteados, y, con ellos, el aporte de las Ciencias Sociales. Éstas también vienen a echar luz sobre los componentes colectivos que condicionan o promueven un mejor acceso a la salud en tanto derecho, típicamente soslayados en los enfoques individualistas centrados en el paciente y su padecimiento particular. En términos metodológicos, también propone un enfoque diferente del hegemónico, al insertarse en el paradigma interpretativista, y presentar entonces todos sus trabajos estrategias metodológicas cualitativas. Las técnicas de recolección de datos son variadas, yendo desde las entrevistas semi-estructuradas hasta el análisis de diarios personales, pasando por la observación (participante y no participante), la realización de *focus groups* el análisis de contenido virtual y la revisión de fuentes primarias y secundarias.

El libro se encuentra organizado en cuatro secciones: *Procesos de salud-enfermedad-atención*; *Promoción de la salud*; *Sexualidad y derechos reproductivos* y *Agencia, procesos de individuación y su vinculación con la salud*.

La primera de ellas consta de dos trabajos: “*Procesos de transformación en salud mental. Desafíos y oportunidades en la construcción de trayectorias de accesibilidad en el marco de la Ley 26.657/10: las provincias de Santa Fe y Tierra del Fuego*”, de Silvia A. Faraone, Flavia Torricelli y Ana. S. Valero, donde las autoras analizan los efectos de la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental (26.657), sancionada en diciembre de 2010, en dos provincias con una disímil trayectoria en la materia. La normativa buscó reducir las consecuencias iatrogénicas de las tendencias hospitalocéntricas en salud mental, promoviendo prácticas alternativas, no asilares, ni manicomiales (trabajo interdisciplinario, internaciones breves y como último recurso y restricción de derivaciones fuera de los territorios donde vive el usuario de salud). Sin embargo, las investigadoras concluyen que el hospital monovalente tiene aún una fuerza instituyente, inclusive en la provincia de Santa Fe, donde anteriormente a la sanción de la Ley se llevaban a cabo prácticas extramurales.

El siguiente trabajo de la sección se denomina “*Familiares de personas con discapacidad: las dificultades que impone el espacio a los vínculos*”, y fue escrito por María Pía Venturiello. En el mismo, la autora nos recuerda la relevancia de la interdependencia entre sujetos, al retomar el concepto de “familias con discapacidades” (Verdugo, 2004, citado en Venturiello): allí donde un miembro de la familia presenta alguna diversidad funcional, es ésta institución la que tiene que readaptarse en su totalidad a los condicionamientos del medio. En este sentido, la sociabilidad de hijos/as y cónyuges de personas con discapacidad se ve fuertemente afectada, como lo muestran sus entrevistas a los mismos. La autora centra su

pesquisa en familias donde algún miembro posea discapacidad motriz, y es por ello que sus hallazgos se vinculan a las barreras arquitectónicas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Transportes públicos, escaleras y hasta rampas se encuentran pensados para determinados cuerpos, marginando aún más las posibilidades de otros y su círculo cercano. Y si bien las familias con mayor poder adquisitivo pueden subsanar parcialmente estas exclusiones –verbigracia, eligiendo un barrio para vivir donde no falte el pavimento–, todas se encuentran negativamente condicionadas por la ausencia de una política estatal que contemple el pleno desarrollo de estos grupos.

La segunda sección consta de cinco investigaciones, siendo la primera de ellas publicada por Pablo Francisco Di Leo, bajo el título de “*Subjetivación, reconocimiento y espacio público: un análisis de experiencias de promoción de la salud en escuelas secundarias*”. En ella, se analizan dos experiencias de promoción de la salud en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), acontecidas en los años 2005 y 2007. En el trabajo con diarios personales de los estudiantes, Di Leo constata una crisis en los fundamentos de la autoridad escolar, que es percibida por éstos como ilegítima, arbitraria y abusiva. Confirma estas visiones a través de grupos focales, reconociéndose pocas excepciones donde los jóvenes puedan destacar relaciones de confianza entre ellos y los adultos de la institución. Éstas aparecen cuando docentes o preceptores muestran disposición a escucharlos y proferirles un trato humanizado, lo cual es señalado como algo que ocurre sólo excepcionalmente. En este sentido, las actividades analizadas fueron valoradas por permitir una mayor autonomía y el intercambio intergeneracional de experiencias. En ellas, el autor reconoce el potencial de devolverle su legitimidad a la escuela, constituyéndola como un espacio público de mutuo reconocimiento. Esta legitimidad no tendría las bases tradicionales y/o racional-burocráticas de antaño,

sino que, en sintonía con la democratización acontecida, se asentaría sobre una *confianza instituyente* (Greco, 2007, citado en Di Leo, resaltado en el original).

A continuación, Paula Estrella también aborda la promoción de la salud en su capítulo “*La Promoción de la Salud en San Martín de los Andes - Neuquén*”, donde el foco del trabajo de campo está puesto en las prácticas y representaciones de los agentes sanitarios, es decir, miembros de la comunidad que portan saberes alternativos a los de la medicina tradicional, pero trabajan territorialmente informando y asistiendo a la población para que ésta sea más activa y responsable en materia de salud. Estos operadores forman parte del sistema de salud público provincial desde fines de los años setenta, siendo Neuquén una provincia pionera en la implementación de la atención primaria de la salud. Este modelo, impulsado luego de la Conferencia de Alma Ata de la OMS (1978), permitió reducir los costes económicos del saneamiento básico y, en el distrito estudiado, una exponencial mejora de los índices sanitarios hasta los años noventa, cuando el desfinanciamiento de la salud pública dejó con escasos recursos a sus operadores. Empero, los mismos continúan su labor, y, aunque se encuentran, de acuerdo a la autora, invisibilizados por el sistema de salud tradicionalmente entendido, las poblaciones peri-urbanas y rurales a las que asisten les brindan un reconocimiento particular, el cual se constituye como su capital social.

Luego, el trabajo de Elsa López, Liliana Findling, María Paula Lehner, Melisa Ponce, María Pía Venturiello y Laura Champalbert, titulado “*Querer y deberes: ¿cómo cuidan las mujeres su salud y la de su familia?*” nos muestra nuevamente cómo las familias siguen siendo el principal soporte para brindar cuidado y bienestar a las personas dependientes, en este caso, analizando las implicancias en la salud de las mujeres que cuidan de sus familiares mayores en CABA. Éstas no descuidan su propia salud,

como se podría suponer inicialmente, pero sí manifiestan malestar, depresión o cansancio por realizar tareas de cuidado que responden parcialmente al afecto, pero también a la sensación de un deber moral. El cumplimiento de este mandato, que recae prioritariamente en ellas por ser mujeres, restringe su tiempo libre y las somete a *estresores* secundarios producto de la preocupación permanente de tener mayores a cargo (resaltado en el original). El aporte de las autoras registra una novedad histórica y es que los miembros de la “tercera edad” (las entrevistadas tienen un promedio de cincuenta años) se constituyen como cuidadores, habida cuenta de la extensión de la esperanza de vida nutre al grupo de la “cuarta edad” (la edad de las personas cuidadas es en promedio de ochenta y siete años).

También las mujeres son objeto de estudio del capítulo subsiguiente, “*Los enfoques de prevención del cáncer de cuello uterino en los programas gubernamentales (CABA y Nación, 1998-2009)*”, escrito por Marisa Ponce. En el mismo, la autora compara dos niveles de Gobierno de desigual alcance para abordar una causa recurrente pero evitable de muertes femeninas: el cáncer de cuello de útero (CCU). En este sentido, mientras que la CABA implementó el programa “PAP” (sigla del estudio Papanicolaou) tempranamente (en el año 1998), la Nación llevó adelante una política más integral, teniendo en cuenta la prevención y la llegada a sectores diversos cultural y socioeconómicamente. Tal abordaje comenzó recién en el año 2008, en línea con la centralidad que la OMS comenzó a darle a la temática, pero se expandió paulatinamente hasta llegar a proveer gratuitamente la vacuna contra el principal causante del CCU, el virus de Papiloma Humano, de forma gratuita, en todo el territorio nacional.

La sección finaliza con el capítulo de una de las coordinadoras del libro, Gabriela Wald, llamado “*Arte y salud: reflexiones para interrogar sus potencialidades*”. En el mismo, Wald

plantea un novedoso cuestionamiento a la linealidad de la presunción de que las actividades artísticas promovidas en sectores populares llevarían necesariamente a un aumento de su bienestar. Toma como referencia dos orquestas musicales cuyas actividades se desarrollan en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, y señala que quienes pueden sacar provecho del Programa Orquestas Juveniles son aquellos que con antelación se han familiarizado con valores relativos al trabajo, el esfuerzo, la dedicación y la constancia, más allá de su pertenencia a estratos socioeconómicamente bajos. Así, la pertinencia de este tipo de programas ha de ser evaluada teniendo en cuenta no solamente las condiciones estructurales, sino también los repertorios culturales y los recorridos biográficos de sus destinatarios. En este sentido, advierte sobre la importancia de no perder de vista la heterogeneidad existente dentro de lo que llamamos “sectores populares”, en particular, y de las categorías sociológicas, en general.

La sección atinente a sexualidad y derechos reproductivos contiene seis capítulos, en el primero de los cuales Graciela Irma Clement trata “*El malestar de las mujeres madres adolescentes y jóvenes pobres*”. Allí la autora indaga por la satisfacción de estas mujeres con su propia situación vital, atravesada por múltiples exclusiones —las cuarenta entrevistadas son además residentes de la villa 21-24 de la CABA—. Esto supone que su autonomía se vea restringida en varios sentidos: por falta de información, todas tuvieron hijos no planificados; por prohibiciones de parte de sus parejas o imposibilidad de tercerizar las tareas domésticas y de cuidado que invariablemente recaen sobre ellas, no han podido insertarse de forma duradera en el mercado laboral; y, por falta de recursos económicos, residen en domicilios que no les son propios y que presentan precarias —y hasta peligrosas— condiciones de habitabilidad. Sin embargo, la autora no registra tristeza permanente en todas ellas, ni culpabilización hacia sus hijos/as por su falta

de posibilidades, ni la persistencia de ausencia de anticoncepción una vez aprendida. Por el contrario, en el marco de sus escasos recursos, estas jóvenes han desarrollado diversas estrategias –residir con sus familias, utilizar anticoncepción a escondidas de sus parejas, echarlos de sus domicilios ante situaciones de violencia–, que les han permitido no vivir únicamente en la desesperanza.

A continuación, Daniel Jones, Santiago Cunial y Ana Laura Azparren aportan su trabajo *“Aborto, derechos y religión: posiciones y argumentos evangélicos en el debate sobre la despenalización del aborto en Argentina (1994-2011)”*. En el mismo, los autores muestran la relevancia política de la primera minoría religiosa en la Argentina al momento de debatirse políticas públicas en torno a la regulación del cuerpo, a la vez que presentan sus poco difundidas diferencias internas. Así, mientras el polo “conservador bíblico” (Wynarczyk, 2009, citado en Jones *et al.*), nucleado en la Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina, ha articulado posturas contrarias a la despenalización del aborto junto con la jerarquía católica, el “polo histórico liberacionista”, agrupado en la Federación Argentina de Iglesias Evangélicas, ha manifestado, a través de sus diversos liderazgos, posicionamientos favorables. Los mismos se han fundamentado por la importancia de cuidar de las mujeres con menores recursos económicos, que abortan en condiciones insalubres. Los autores remarcan, de todos modos, que tal justificativo tiene un costado victimizante de las gestantes, ya que no enarbolaron, para el período estudiado, argumentos favorables sobre la base de la libertad de éstas a decidir sobre sus cuerpos y/o maternidad.

Luego, Ana Lía Kornblit, Sebastián Sustas y Pablo Francisco Di Leo suman *“Educación, género, sexualidades y derechos. Un análisis de los foros virtuales en capacitaciones docentes de todo el país”*. En el mismo, se preguntan por las percepciones de los y las docentes que

realizaron el curso virtual del Programa Educación Sexual Integral entre 2009 y 2010 en torno a las temáticas de género y sexualidades. Al respecto, analizando las intervenciones en los foros realizadas por los educadores, hallan que éstos cuestionan los estereotipos de género de manera mayoritaria, impugnan la heteronormatividad –pero tienen dificultades para trabajar desde otra perspectiva–, y reconocen escasamente los factores de poder que afianzan la supremacía de los varones por sobre las mujeres.

A continuación, aparece el único estudio cuyo recorte temporal no transcurre bajo la democracia, de María Paula Lehner, titulado *“Partos en la primera mitad del siglo XX. De las redes informales a la medicalización”*. En él, la autora describe el pasaje de los nacimientos en ámbitos domésticos, a cargo de comadronas, a los partos y cesáreas en instituciones hospitalarias, cuyas figuras centrales pasan a ser los médicos. Muestra que la percepción de las mujeres que han parido en uno y otro contexto es más favorable al segundo, debido a sus condiciones de asepsia y seguridad, aunque esto también rompió relevantes lazos de solidaridad entre mujeres presentes en el modelo anterior. Así, las embarazadas ganaron en seguridad lo que perdieron en confianza, viéndose ante profesionales más capacitados, pero a la vez más distantes, y frente a los cuales manifiestan dificultades para transmitir sus inquietudes y dolencias. La profesionalización de la labor de las parteras a través de la carrera de Obstetricia, junto con los principios de “parto humanizado”, vendría a resolver esta tensión y ofrecer así lo mejor de los dos mundos.

Posteriormente, Ana M. Mendes Diz, Patricia N. K. Schwarz, Victoria Sánchez Antelo, Josefina Itoiz, Noelia Trupa, Juan P. Marchetto y Eliana Montero presentan los resultados de su investigación grupal, bajo el título de *“Exposición al riesgo vinculado a la sexualidad y las relaciones de género en el ámbito de las interacciones virtuales en jóvenes de sectores medios”*.

Allí constatan que los medios digitales son ámbitos de promoción de estereotipos de género tradicionales, pero en torno a los cuales los jóvenes tienen la capacidad de filtrar información. En este sentido, si bien consultan páginas pornográficas o sobre los efectos de sustancias psicoactivas, tiende a primar en sus elecciones la educación recibida en sus casas, así como el componente exploratorio.

Finalmente, Mario Pecheny, Ana María Andía, Alejandro Capriati, Silvia Mario, Leandro Luciani Conde, Gabriela Perrotta, Josefina Brown, Cecilia Tamburrino e Inés Ibarlucía aportan su trabajo realizado simultáneamente en el AMBA y Gran Mendoza: "*Ligadura y vasectomía: obstáculos para su accesibilidad*". En él, muestran que la Ley 26.130, sobre anticoncepción quirúrgica (AQ), del año 2006, democratizó el acceso a la misma y, así, amplió en un sentido general los derechos de la ciudadanía. Previo a su sanción, estas prácticas profesionales se encontraban poco accesibles a quienes no pudieran pagarlas en forma privada. Sin embargo, aunque la Ley establezca que cualquier adulto puede acceder a tales intervenciones de acuerdo a la expresión formal de su voluntad, el trabajo muestra cómo las instituciones y profesionales aún intentan interceder en la misma, buscando, en algunos casos, disuadir la práctica (especialmente la ligadura tubaria), y privilegiando cierto tipo de personas para su realización (mujeres multíparas y/o con riesgo alto para la salud frente a un nuevo embarazo). Esto se vincula con la irreversibilidad de la medida, junto con la persistencia del ideal reproductivo de la sexualidad femenina. En el caso de los varones, estas trabas suelen ser mucho menores, pero ellos se encuentran más desinformados que ellas, y, en varios testimonios, la vasectomía representa la primera vez en sus vidas donde se hacen cargo personalmente de la anticoncepción. La disociación de los servicios de urología de los programas de salud reproductiva no contribuye a desandar este rasgo.

La cuarta y última sección suma dos capítulos a la obra. En primer lugar, el de otra de sus compiladoras, Ana Clara Camarotti, llamado "*Experiencias comunitarias de jóvenes: el circuito de música electrónica de la ciudad de Buenos Aires*". En el mismo, la investigadora muestra cómo estos jóvenes de sectores medios y medios-altos buscan una vuelta a lo comunitario a través de consumos estéticos, donde, a diferencia de lo que se presupone, el consumo de drogas sintéticas no es una condición *sine qua non*. Sus entrevistados reportan buscar estos ámbitos con otros semejantes, donde el consumo de tales sustancias no sea penalizado, y se abra la posibilidad de disfrutar de la corporalidad, frente a una realidad individualista y racional-teleológica que, de todas formas, no pretenden cambiar. Así, aquellos eventos aparecen como paliativos ocasionales de un mundo exterior hostil.

Para concluir, el libro presenta el capítulo "*Agencia y prácticas de cuidado en las redes sociales de personas que viven con enfermedades crónicas (PVEC) en Argentina. Una primera indagación*", de Ana Domínguez Mon y María Paula Caruso. Allí, las autoras también estudian el contenido virtual de manera etnográfica, observando los foros y grupos de personas con diabetes, hipertensión, hipercolesterolemia e hipotiroidismo. Muestran que son los pacientes diabéticos aquellos que registran mayor actividad, y que la misma se encuentra vinculada a la búsqueda de contención, al compartir información de utilidad, a la concientización y a la queja respecto de su padecimiento y lo que es percibido como falencias en la atención médica. Estas plataformas, que suponen un relativo anonimato, tienen, de acuerdo a las autoras, la potencialidad de ofrecer un espacio alternativo al ejercicio de la agencia.

Como se puede apreciar en la descripción anterior, tres son los ejes que, de acuerdo a quien escribe, recorren transversalmente la obra. El primero, atinente al rol del Estado

como regulador y responsable del acceso al derecho a la salud en democracia. El segundo, la tensión existente entre las subjetividades supuestas por parte de las instituciones públicas –fundamentalmente por el sistema sanitario y el escolar, en estos casos– y aquellas empíricamente existentes. Por último, la persistencia de puntos ciegos a los cuales las políticas públicas no han llegado, que afectan con más fuerza a los sectores vulnerables.

En torno al primer punto, son las Leyes Nacionales de Salud Mental, Educación Sexual Integral, y Anticoncepción Quirúrgica las que enmarcan varios de los fenómenos analizados, así como también los Programas de Orquestas Juveniles y PAP de CABA, y el Programa Nacional de Prevención del Cáncer Cérvico Uterino. En este sentido, la perspectiva de la obra se enmarca en los estudios de Políticas Públicas, pero entendiendo al Estado como un actor compuesto por grupos diversos en su interior, los cuales pujan por la definición y la implementación de tales medidas. En este sentido, se constatan diferencias intranacionales, por ejemplo, al aparecer tempranamente en la provincia de Neuquén un proyecto de salud desarrollista, o al no poder aún concretarse la sanción de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. Es por eso que este campo se encuentra imbricado con el de la lucha política, realidad que el libro no desconoce. Así, la misma ampliación de derechos que supone la consolidación democrática –y que el libro muestra, al resaltar políticas que generaron mejor acceso a distintos bienes–, también implica la multiplicación de conflictos en torno a la formulación de políticas, y de actores que abiertamente buscan incidir en tal campo.

En segundo término, pareciera que el sujeto-objetivo de las medidas sanitarias argentinas dista poco del modelizado en la Ilustración: este es masculino, racional, maximizador del beneficio, autónomo, su mente domina cartesianamente su cuerpo y es meritocrático e individualista. Cada uno de los capítulos

muestra que estos valores presupuestos no se corroboran en la realidad material, abriéndose así una brecha entre teoría/discurso y práctica. Por ejemplo, el programa PAP de la CABA, a pesar de ser ágil y eficaz en términos logísticos, se encuentra sub-utilizado por sus potenciales beneficiarias, ya que éstas generalmente desconocen la importancia de realizarse chequeos ginecológicos anuales y/o de darles seguimiento. En el mismo sentido, los y las docentes no se constituyen como los agentes más legítimos para transmitir información sobre educación sexual a los jóvenes, debido a la falta de confianza que muchas veces les inspiran a estos últimos. Finalmente, las prescripciones médicas para pacientes con padecimientos crónicos resultan muchas veces impracticables para estos, quienes aspiran a poder sostener instancias de sociabilidad y disfrute, más allá del cuidado de su salud física.

Por último, pero no menos importante, no todos los ciudadanos argentinos han podido realizar la apropiación subjetiva de derechos que permitiría el óptimo aprovechamiento de algunas de las políticas antes descritas. En este sentido, la pobreza estructural y la desigualdad de género aparecen como los dos principales condicionantes¹. En todos los trabajos que incluyeron la variable socioeconómica, fue notorio un menor acceso a aquellos bienes materiales y simbólicos que redundarían en un mejor bienestar físico, psíquico y social entre las personas de sectores bajos. Desconocimiento de prácticas de saneamiento, de medidas anticonceptivas o de avances legales, precarias condiciones habitacionales o falta de inserción continuada en el mercado laboral

1 Esta aseveración se realiza de acuerdo a la obra reseñada. La misma no aborda específicamente poblaciones originarias, migrantes y/o campesinas, por caso, condiciones sendas que podrían constituirse como marginadoras también.

son todos emergentes de clase que, de acuerdo a la obra, redundan también en condiciones de bienestar general inferiores a las deseables. Del mismo modo, la condición de "mujer" siempre apareció asociada a un peor acceso a derechos, debido a la obligatoriedad moral de realizar tareas de cuidado de personas mayores y/o menores, a los riesgos vinculados a la violencia sexual –tanto física como virtual–, al mandato de la maternidad, a la responsabilidad principal en torno a la anticoncepción en

la vida de pareja, entre otros. Esperablemente, ambas condiciones combinadas arrojan el arquetipo de sujeto cuyos derechos se encuentran más fuertemente conculcados, al menos en los sectores urbanos, de acuerdo a la obra. Sin embargo, nada indica que el proceso democratizador iniciado en 1983 esté concluido, de modo que aún cabe esperar ampliaciones de derechos como algunas de las analizadas y, por, ende, un acceso a la salud que sea también cada vez más democrático.

Sobre los Autores

Note on Contributors

JORGE ATRIO es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Magister en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Licenciado en Sistemas y posee especializaciones de posgrado. En el período 2009-2013, se desempeñó como Director del Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica (CAI-CyT) perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina. Actualmente es Secretario Ejecutivo del Centro REDES (Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior), Unidad Asociada al CONICET. Desde el año 1994 presta servicios en el ámbito del CONICET en diversos roles orientados a desarrollos técnicos y como asesor en la Gerencia de Evaluación y Planificación del organismo. Ha participado en proyectos del área científico tecnológica y en la organización de eventos de carácter nacional e internacional. Realizó actividades de evaluación como revisor de artículos científicos y conformando cuerpos colegiados para la selección recursos humanos. Posee publicaciones en el área de gestión de la Ciencia y Técnica y ha participado como expositor en eventos de su área de actuación. En la actualidad, es también el Coordinador General del programa de capacitación a distancia del Centro REDES.

HOMERO M. BIBILONI es Abogado. Especialista en Derecho Administrativo y Ambiental por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y por la Universidad del País Vasco. Docente de grado y postgrado en las materias de su especialidad. Ex Juez del Tribunal Administrativo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Presidente perio-

dos 2012 y 2019). Ha sido Conjuez de Cámara de Apelaciones Departamento Judicial de La Plata. Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo (AADA) (2014). Integró el Consejo Académico de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación. Dicta en dicha Escuela la materia de Justicia Ambiental al igual que en el Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires. Conjuez del Tribunal Fiscal de Apelaciones de la Provincia de Buenos Aires. Director la Especialización en Derecho Ambiental de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Docente de la Materia Política Ambiental en dicha especialización. Profesor titular de Derecho Ambiental en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Coordinador de Carrera de Gestión Ambiental en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) por Resolución del Consejo Superior (2017). Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (diciembre 2008 a diciembre 2010). Presidente de ACUMAR (2008-2010). Integrante de la Delegación Argentina en el conflicto con la pastera UPM Botnia dilucidado en la Corte Internacional de La Haya. Consultor de programas con financiamientos nacionales e internacionales (CFI, PROFIP, BID). Ha presidido Delegaciones Nacionales en eventos Internacionales del GEF – CITES – Biodiversidad – RAMSAR – Bosques – Cambio Climático. Presidió la COP sobre Desertificación en Argentina (2009). Ha participado como expositor, panelista, coordinador y organizador en más de 250 eventos nacionales e internacionales en lo que resultan sus especialidades. Concretando también más de 200 publicaciones, lo cual incluye su trabajo “*Ambiente y Política. Una visión integradora*

para gestiones viables" (2007) y como Coordinador y coautor de *"Matanza Riachuelo. Pasado Presente y Futuro"* (2012). Asesoró a la Comisión Administradora del Río de la Plata y Comisión Binacional del Bermejo. Asesor *ad honorem* de las autoridades de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) para temas de gestión ambiental. Co-Coordinador de la Comisión de Desarrollo Sustentable del *Frente de Todos* 2019. Integrante de la Mesa del Litio de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Integra la Mesa Nacional de Licenciaturas en Gestión Ambiental de las Universidades Públicas Nacionales y Provinciales Co coordinador por Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) con UNCAUS para un ciclo de charlas para la Provincia de Chaco en materia Ambiental y Ley Yolanda para los tres poderes provinciales.

LEANDRO BONA es Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Magister en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Ayudante diplomado en Economía II (FaHCE-UNLP) y Profesor de Introducción a la economía, en el Colegio Nacional y en el Liceo V. Mercante (UNLP). Becario posdoctoral del CONICET y becario de excelencia de la Confederación Suiza de la Universidad de Ginebra. Miembro del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Colaborador en LESET-IdHICS (UNLP) y miembro de la Sociedad de Economía Crítica.

GERALDINA DANA es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y maestranda en Relaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Ha sido becaria de estímulo UBACyT con asiento

en el Instituto de Investigaciones "Gino Germani", donde actualmente integra el proyecto: "Actores religiosos y Estado: conflictos y alianzas sobre a políticas públicas sobre sexualidad y drogas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2015)", dirigido por el Dr. Daniel Jones y por la Dra. Ana Clara Camarotti. Se especializa en temáticas de las políticas públicas en torno a cuestiones de drogas, sexualidad y religión, así como los posicionamientos político-públicos de diversos grupos sociales sobre las mismas. Ha participado de congresos académicos nacionales e internacionales, publicado en revistas nacionales y de alcance regional y recibido diferentes becas de organizaciones tales como la Fundación Universitaria del Río de La Plata, el Consejo Interuniversitario Nacional, la Comisión Fulbright, la Fundación Alianza Francesa, y la Asociación Romana y del Lazio en Argentina. Asimismo, se desempeña como consultora en comunicación política para funcionarios/as e instituciones argentinas municipales, provinciales, nacionales e internacionales.

JONÁS CHAIA DE BELLIS es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como docente de Teoría Política Contemporánea en la Carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y como becario postdoctoral del CONICET con lugar de trabajo en el Centro de Innovación de los Trabajadores. Sus principales temas de investigación son: la estatización de empresas, la economía política comparada y el Poder Ejecutivo, temas sobre los cuales ha publicado artículos en revistas como *Desarrollo Económico*, *Realidad Económica* y *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, entre otras.

LEILA DEVIA cuenta con experticia en Ciencia y Técnica. Doctora en Derecho con experiencia en Derecho ambiental. Abogada, especialista en régimen jurídico de los recursos naturales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctora en Ciencias Jurídicas del Universidad del Salvador (USAL). Ha realizado estudios de posdoctorado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, se desempeña como docente de grado y posgrado de Derecho Ambiental de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en las Universidades de Belgrano (UB), UADE, USAL, UNSAM, ITBA y UCEMA. Asimismo, es docente del Doctorado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad del Salvador (USAL). Profesora Titular de la Universidad de Belgrano (UB); Profesora Visitante de la Universidad de Toulouse y Universidad París X. Realizó estudios de posgrado en los Estados Unidos, Japón y Holanda. Es Titular de Régimen Jurídico de los Recursos Naturales de la carrera Franco Argentina de la Universidad del Salvador (USAL). Es, además, Directora del Centro Regional de Capacitación y Transferencia de Tecnología dependiente del Convenio de BASILEA y Coordinadora de Regulaciones Ambientales del Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Autora de numerosas publicaciones entre ellas: *Cambio Climático* (una mirada argentina con relación al comercio internacional y a la gestión de bosques), co autora de *Las papeleras en cuestión* y coordinadora del libro *MERCOSUR y Medio Ambiente*. También es experta revisora del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de Naciones Unidas.

DANIELA GARCÍA es Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Especialista en Educación Ambiental por la Universidad Nacional del Comahue (CTERA-UNCo) y Doctora en Estudios Urbanos (UNGS). Desde 1992, participa como profesional en equipos de

educación ambiental de organizaciones de la sociedad civil desarrollando metodologías de educación popular. Conferencista y autora de numerosas publicaciones desarrolladas en el marco del Pensamiento Ambiental Latinoamericano. Ha sido Coordinadora Académica del VI Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental realizado en Argentina en 2010 e integrante del Comité Académico del último Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental desarrollado en Perú. Invitada especial en el Simposio Mujeres y Sustentabilidad: Diálogos desde Latinoamérica, en el *World Environmental Education Congress*. Actualmente, se desempeña como especialista en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación y como docente e investigadora en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), donde dirige proyectos de investigación-acción participativa. Son proyectos interdisciplinarios, dedicados al abordaje de problemáticas complejas con énfasis en los condicionantes de la salud frente al uso y exposición a agrotóxicos en contextos hortícolas periurbanos.

MÁXIMO LANZETTA es Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Globalización y Reestructuración Urbana de la Universidad de París 1. Magister en Políticas Ambientales y Territoriales de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es miembro del Consejo Académico de la Fundación Metropolitana y miembro fundador de la Sociedad Iberoamericana de Salud Ambiental. Ha desempeñado cargos ejecutivos en las áreas ambientales de gobiernos locales (Avellaneda y Almirante Brown), así como en la Provincia de Buenos Aires. Actualmente, se desempeña como Profesor Titular en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y en la Universidad Nacional de Lanús (UNL) en temas de gobierno local y de gobernanza ambiental

de las ciudades. Asimismo, es Gerente de Programas y Proyectos del Instituto Nacional del Agua, dependiente del Ministerio de Obras Públicas de la Nación.

PABLO MESA es Licenciado en Ciencias Naturales de la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magíster Internacional en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Posgrado en Alta Gerencia Pública Municipal y Provincial por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Posgrado en Economía, Ambiente y Sociedad para Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Actualmente, se desempeña como Coordinador Académico del Centro de Estudios Metropolitanos (CEM) y como Secretario de Investigación y Estudios del Instituto Universitario de Seguridad Marítima (IUSN). Ha sido Coordinador Técnico del Centro de Economía Circular para la Fundación Metropolitana, Coordinador Técnico del Proyecto Observatorio Macrocidades de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Director Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Estuvo a cargo también de Proyectos de alcance internacional como el Proyecto PNUD ARG 11/G51 “Estrategia Nacional de Biodiversidad”; Coordinador Ejecutivo del Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para Municipios Turísticos BID 1868 OC-AR., Coordinador del Observatorio Nacional de Residuos Sólidos Urbanos, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación; entre otros. Actualmente es también Profesor Titular de la materia “Teorías Ambientales” de la Maestría Paisaje, Ambiente y Ciudad. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor Titular de la mate-

ria “Ecología y Ambiente” de la Maestría de Planificación Urbana y Regional, PROPUR. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires (UBA); y Profesor Titular de la materia “Evaluación de Impacto Ambiental” de la Maestría de Planificación Urbana y Regional, PROPUR. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires (UBA). Desde el año 2012, publica diversos artículos en revistas nacionales e internacionales sobre distintos temas con énfasis en su especialidad.

YANINA RULLO es Periodista egresada de la Universidad Católica Argentina (UCA). Licenciada en Relaciones Públicas de la Universidad John F. Kennedy. Actualmente, se desempeña como Investigadora para el Centro de Estudios Metropolitanos (CEM) en el Área de Territorio y Acceso a Derechos. Ejerce también como Periodista en temas vinculados a la agenda ambiental. Con más de diez años de trayectoria en dichos ámbitos, se desempeñó profesionalmente en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil, como Coordinadora de Campañas y Asesora para distintas organizaciones ambientales como *Greenpeace*, *Health Care Without Harm* (HCWH), *World Wildlife Fund* (WWF), Fundación Vida Silvestre (FVS), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Fue también Asesora en la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Honorable Cámara del Senado de la Nación y posee amplia trayectoria experiencia en proyectos de alcance internacional, regional y nacional. Su vocación profesional estuvo siempre acompañada en poder cultivar una mayor conciencia en el cuidado y respeto de la naturaleza.

MARCEL SZANTÓ NAREA es Doctor Ingeniero de Caminos Canales y Puertos por la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), España. Máster en Contaminación Ambiental por la UPM España. Constructor Civil e In-

geniero Constructor por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Post-graduado por Universidad de Chile; Universidad de San Pablo, Brasil; Universidad de Buenos Aires (UBA); Centro de Información de Ciencias Ambientales (C.I.F.C.A.), Madrid; Centro Internacional de Desarrollo de Aguas y Tierras (C.I.D.I.A.T.) y la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela; y la Universidad de Lousiana, Estados Unidos. Asimismo, se desempeña como Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Ha sido Profesor Asociado de la Escuela Técnico Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid, España. Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) durante 20 años. Profesor de la Universidad el Desarrollo de Chile. Profesor de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Cátedra de Desechos Sólidos en la Sección de Ingeniería Sanitaria y Ambiental de la Universidad de Chile. Actualmente, es profesor del Instituto de Geografía de la PUCV, Chile. Profesor de posgrado en la Universidad de Viña del Mar, Chile. Catedrático visitante de la Universidad de Cantabria, Santander, España. Actualmente, es Director del Grupo de Residuos Sólidos (GRS) del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Profesor y Miembro Fundador del Consorcio de Universidades, ONU Medio Ambiente. Catedrático Unesco. Miembro Fundador de la Red de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (REDISA). Consultor de la Comisión Nacional de Medio Ambiente de Chile, de ILPES / CEPAL Naciones Unidas, del Banco Interamericano, de FAO, del Ministerio de Planificación de Chile, de GIZ - Cooperación Alemana y del Ministerio del Medio Ambiente del Perú, entre otros. Ha publicado múltiples trabajos sobre el tema de su especialidad, referidas a sus investigaciones y a textos oficiales de estudios superiores en la especialidad de la Ingeniería Sanitaria, en el área de residuos

sólidos. El profesor Szantó recibió el premio extraordinario de Doctorado por la Universidad Politécnica de Madrid, España, Escoba de Oro ATEGRUS - ISWA, Premio Oxígeno otorgado por la Universidad de Santiago de Chile, Premio Ingeniero Rubén Leóz Echaiz, otorgado por AIDIS a la Universidad Católica de Valparaíso, por su destacada contribución en la enseñanza de la Ingeniería Sanitaria Ambiental.

ANDRÉS WAINER es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Magíster en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador independiente de CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Docente de cursos de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en la Maestría en Sociología Económica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y en la FLACSO-Argentina. Sus principales temas de investigación se vinculan con las restricciones al desarrollo económico y el rol de las clases dominantes en la Argentina y Latinoamérica. Algunos de sus más recientes libros son *¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI* (Siglo XXI); *La financiarización del capital: estrategias de acumulación de las grandes empresas en la Argentina, Brasil, Francia y Estados Unidos*, con Martín Schorr (Futuro Anterior), *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*, con Alejandro Gaggero y Martín Schorr (Crisis/Futuro Anterior) y *Economía Política de la Convertibilidad*, con Francisco Cantamutto (Capital Intelectual).

Convocatoria

DÉCIMO OCTAVO NÚMERO

Dossier: Reflexiones en torno al rol del poder judicial, derechos y políticas públicas.

Coordinador: Laura Coelho.

La división de poderes del Estado es un principio fundamental de la forma de gobierno. La búsqueda del equilibrio en un sistema, permite establecer dinámicas de frenos y contrapesos que garanticen el funcionamiento del país. En la República Argentina, el rol del Poder Judicial ha sido en los últimos años el centro del debate político casi por excelencia. Potestades que entonces fueron constituidas para preservar y fortalecer su necesaria independencia y autonomía, hoy resultan “la trinchera” de un Poder concentrado que se resiste a ser modificado, a luz de revisar y transformar prácticas que son permeables a maniobras que dañan las instituciones, el efectivo acceso a la justicia y, en muchos casos, el propio funcionamiento de la democracia.

De la mano de una progresiva ampliación de derechos y el desarrollo de los juicios que condenaron los delitos de lesa humanidad ocurridos en la última dictadura cívico-militar, aspectos en lo que sin duda la Argentina se destaca, hoy los desafíos en torno a la justicia resultan elementales de ser repensados en pos de garantizar la igualdad y la protección de los derechos de la ciudadanía, pero también para recuperar la estabilidad y solidez necesarias para el desarrollo de acuerdos y consensos sociales. La “judicialización de la política” (y de los derechos) pone en jaque un ordenamiento en el que todas las medidas de gobierno en última instancia pueden ser cuestionadas por algún sector del Poder Judicial, o bien -por el contrario- hallar en el sistema de administración de justicia una resolución de protección que obliga al Estado a garantizar el derecho vulnerado. ¿Cuál es entonces el rol de poder judicial frente al goce de los derechos, el acceso a la justicia y la implementación de políticas públicas?

A continuación, se comparten algunos ejes temáticos de esta convocatoria:

1. “Quedate en casa”. El acceso a la vivienda ¿un derecho postergado?

La salud y la educación son derechos en los que se destaca un cierto consenso en torno al aspecto público y la universalidad del acceso, ¿qué sucede entonces con el derecho a la vivienda? A propósito de la pandemia del COVID-19 y las me-

didat sanitarias preventivas que determinaron largos períodos de confinamiento en los hogares, la consigna “*quedate en casa*” puso de manifiesto una vez más la enorme crisis habitacional que afecta exponencialmente a las zonas urbanas, en particular al área metropolitana compuesta por la Ciudad de Buenos Aires y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires. ¿Cuáles son los obstáculos que impiden llevar adelante una política integral de acceso a la vivienda? ¿Cuáles son los intereses políticos y económicos en tensión? ¿Qué dicen algunos fallos judiciales sobre la urbanización o relocalización de barrios de emergencia? Desarrollar políticas públicas en torno al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra dentro de los deberes fundamentales del Estado. Ocuparse de garantizar el acceso a una vivienda digna es atender las desigualdades y el impacto directo sobre el acceso y goce de otros derechos humanos.

2. La justicia patriarcal y el desafío de una reforma feminista a un sistema de administración de justicia gobernado por varones cis.

Los debates en torno a la reforma judicial incluyen la necesidad de pensar de forma transversal el acceso a la justicia desde una mirada feminista, vinculada a la implementación y al desarrollo de políticas públicas. La justicia patriarcal y machista que se expresa desde ciertos fallos judiciales constituye un elemento concreto de análisis y una matriz judicial que debe ser revisada. Los delitos, las violencias, la desigualdad, las violaciones a los derechos humanos de las mujeres e identidades diversas, exponen la necesidad de elaborar una reforma compleja que no se limite a cuestiones técnicas, sino que debe profundizar sobre los distintos territorios y revisar las lógicas judiciales que vulneran en particular a estos grupos sociales. Asimismo, resulta determinante que el sistema de administración de justicia desarrolle acciones positivas de política interna que garanticen el acceso igualitario de mujeres a los puestos de magistratura y conducción, tanto en el Poder Judicial como en los Ministerios Públicos que rompan el “techo de cristal” y modifique los reglamentos disciplinarios que sancionen el acoso y el abuso de poder característico de las instituciones judiciales.

3. *Lawfare*: la criminalización de la política y la utilización abusiva de las figuras legales.

La complicidad entre sectores del poder judicial, grupos económicos y mediáticos, junto a fuerzas de seguridad e inteligencia, dan lugar a estructuras complejas que brindan sustento en el armado de “guerras judiciales”. Se trata de llevar adelante una persecución generalmente a figuras políticas opositoras a los intereses de los grupos en cuestión, muchas veces encubierta en la “batalla contra la corrupción”, con el fin de debilitar y limar el poder que en mayor medida conducen los gobiernos populares. ¿Cuál es el objetivo principal del *lawfare*? ¿Es amedrentar fuerzas, dominar, imponer regímenes de derecha para perpetuar políticas liberales en países en desarrollo? ¿Es acaso un plan sistemático contra algunas democracias en Latinoamérica? ¿Cómo impacta en la ejecución de políticas públicas las batallas jurídicas sostenidas en el *fórum shopping* y la persecución a referentes de la política?

4. El rol del poder judicial durante la pandemia.

A causa de la pandemia provocada por el COVID-19, durante 2020 y 2021 Argentina adoptó medidas para regular la circulación de personas en todo el territorio nacional. El objetivo del confinamiento estricto en las primeras etapas o en momentos críticos de mayor alarma epidemiológica, era reducir el número de contagios y muertes y contener la propagación del virus. De este modo, mediante la emisión de decretos de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo implementó medidas restrictivas que regulaban una serie de permisos y recomendaciones de circulación, limitó la presencialidad en las escuelas e institutos educativos, en los empleos tanto del sector público como privado, reguló el ingreso y egreso de personas en todas las fronteras y fomentó el uso de plataformas virtuales y aplicaciones digitales para el funcionamiento general del Estado. Junto a estas medidas, impulsó políticas específicas en materia económica a través de programas especiales de subsidio como el IFE y el REPRO, a la vez que determinó sanciones económicas y penales ante el incumplimiento o violación de las medidas dispuestas. Ante las atribuciones de emergencia que debió afrontar el Poder Ejecutivo ¿cuál fue el rol del Poder Judicial durante la pandemia? Por un lado, en la prestación del servicio de administración de justicia, y por otro como mediador entre las discusiones y tensiones políticas especialmente entre la CABA y el gobierno nacional como escenario de disputas de poder permanente.

5. ¿Para qué sirve una reforma judicial?

En los últimos años, se ha instalado en el debate político la necesidad de llevar adelante una reforma judicial, pero ¿qué significa efectivamente? ¿Qué motoriza esta necesidad? Por un lado, hay un reclamo social persistente que se traduce en el mal funcionamiento de la justicia, los tiempos lentos, la burocracia, la inaccesibilidad para el ciudadano de pie, la discriminación y falta de igualdad ante la defensa o reclamo de los derechos. Otro sector también advierte la necesidad de democratizar la justicia, ¿es el Poder Judicial un poder no democrático acaso? En principio, es el único de los poderes del Estado que no está sujeto al voto popular y sus integrantes ejercen sus cargos de forma permanente, ¿es saludable para la vida democrática la perpetuidad en los cargos? ¿A quién le rinde cuentas el Poder Judicial? ¿Cuál es el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en este escenario? Asimismo, otra visión se detiene en reformas propias del sistema vinculado, por ejemplo, a la implementación del sistema acusatorio y la organización estructural de un Poder que se despliega dentro de un sistema federal, con autonomías, competencias, jurisdicciones y un entramado jurídico complejo. Distintas iniciativas propuestas desde el Poder Ejecutivo durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner y, en 2020, desde el gobierno de Alberto Fernández, han encontrado un generalizado rechazo de los sectores más conservadores de la justicia, que corporativamente impiden llevar adelante reformas integrales, ¿cuáles son las tensiones de poder en juego? ¿Cómo impacta en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el acceso a la justicia? A priori, si todo (o gran parte) en última instancia “lo define la justicia” no parece descabellado echar luz sobre estos temas.

6. ¿Por qué es necesario pensar la cárcel?

Según un informe elaborado por la Procuraduría de Violencia Institucional, en el año 2020 el 51% de las personas encarceladas del Servicio Penitenciario Federal no tenían condena firme. ¿Qué significa pensar la cárcel? Para poder debatir políticas públicas de reinserción, ¿cuál es el rol de la cárcel en la sociedad, la vinculación entre violencia y pobreza? La Argentina registró según el INDEC un 42% de personas pobres a finales del año pasado, a la vez que se incrementó en 19 veces la brecha de desigualdad entre la población más rica y más pobre de la sociedad. Por otro lado, el debate en torno al rol de la justicia y las fuerzas de seguridad y la violencia institucional como un delito que también aumentó exponencialmente durante la pandemia. ¿Existe la “puerta giratoria”? ¿Por qué un sector de la política propone discutir la edad de responsabilidad penal? ¿Es el código penal la herramienta adecuada para reducir los delitos? ¿Cómo se vincula la inseguridad y la justicia? Cuando la necesidad de dar una respuesta a las víctimas concluye en medidas que no resuelven el incremento de los delitos ni disminuye el nivel de violencia. Pensar (o repensar) la cárcel desde una perspectiva integral de políticas públicas es también un desafío de la democracia.

Fecha límite para enviar los artículos de investigación: 01 de febrero de 2022.

Para enviar las contribuciones:

revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase:

Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina

www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista



Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del 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 de investigación 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. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274



CONTACTO PRINCIPAL

Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.)

Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN –

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>





FLACSO
ARGENTINA

FLACSO ARGENTINA

Área Estado y Políticas Públicas

Programa Gestión del Conocimiento

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales,
Sede Argentina.
Área Estado y
Políticas Públicas.

Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Documento de
Trabajo Núm. I



Evaluando "en clave pública"
BERNAZZA, Claudia;
COMOTTO, Sabrina; LONGO,
Gustavo
Mayo de 2015

Documento de
Trabajo Núm. II



**Estado y Desarrollo Inclusivo
en la Multipolaridad**
GARCÍA DELGADO, Daniel;
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Comp.).
Octubre de 2015

Documento de
Trabajo Núm. III



**El sistema de Protección Social en
la Argentina y en América Latina
Contemporánea. El rol del Estado
frente a la cuestión social.**
RUIZ DEL FERRIER, Cristina;
TIRENNI, Jorge (Comp.).
Mayo de 2016

Documento de
Trabajo Núm. IV



**¿Fin de ciclo o paréntesis en la
Región? Balance de la última
década y reflexiones sobre el nuevo
escenario para el MERCOSUR.**
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra;
RAIMUNDI, Carlos (Comp.).
Octubre de 2016

Documento de
Trabajo Núm.V



**El neoliberalismo tardío.
Teoría y Praxis**
GARCÍA DELGADO, Daniel;
GRADIN, Agustina (Comp.).
Junio de 2017

OTRAS EDICIONES



**CONTROL DE POLÍTICAS
PÚBLICAS. La cuestión de la
transparencia y la transparencia
en cuestión**
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Compiladora).
Julio de 2017



**ELITES Y CAPTURA DEL
ESTADO. Control y regulación
en el neoliberalismo tardío**
GARCÍA DELGADO, Daniel,
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
y DE ANCHORENA, Beatriz
(Comp.).
Octubre de 2018



**EN TORNO AL RUMBO.
Pensamiento estratégico en un
tiempo de oportunidad**
GARCÍA DELGADO, Daniel,
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Comp.).
Octubre de 2019



**ESTADO, SOCIEDAD Y
PANDEMIA. Ya nada va a ser igual**
GARCÍA DELGADO, Daniel
Noviembre de 2020

**Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales –FLACSO– Argentina**

Lius Alberto Quevedo (Director).

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado(Director).

Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL

Área Estado y Políticas Públicas

Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP:
C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

La tecnología y la innovación tienen crédito y asesoramiento.

Con tasas y condiciones preferenciales

Programas de Apoyo a la Transferencia del Conocimiento a Pymes y Entidades de la Economía Social

Banco CREDICOOP continúa desarrollando alianzas estratégicas con el fin de **apoyar técnica y financieramente proyectos innovativos y emprendimientos tecnológicos**, acompañados por el asesoramiento de Fundación Banco CREDICOOP.

FUNDACION
BANCO CREDICOOP



Agencia I+D+i

Más información en www.bancocredicoop.coop
o en www.fundacioncredicoop.com.ar



La Banca Solidaria

Carta comercial. Válido únicamente para personas humanas y/o jurídicas que presenten proyectos aprobados por el CONICET, INTI y la AGENCIA I+D+i, y visados o validados por la Fundación Banco Credicoop. Sujeto a condiciones de contratación y evaluación crediticia y al cumplimiento de los requisitos exigidos por el Banco Credicoop. Los gastos de sellos dependerán de la jurisdicción en que sea instrumentado el crédito. Más información en su Filial Credicoop.



Normas de Publicación

Author Guidelines

Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indizadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
 - a. Título en idioma original;
 - b. Título en idioma inglés;
 - c. Resumen en idioma original;
 - d. Resumen en idioma inglés;
 - e. Palabras clave en idioma original;
 - f. Palabras clave en idioma inglés;
 - g. Cuerpo del trabajo;
 - h. Referencias bibliográficas.

Pautas para los Autores

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
 - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
 - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
 - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
 - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: "Fondo Monetario Internacional (FMI)".
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden envidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Institut Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF* Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

Formato del archivo

Tipografía: se requiere Times New Roman.

Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

Párrafos: deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

Páginas: con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

Archivo: guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTE.

Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: revistaeypp@flacso.org.ar
- En un archivo aparte en formato DOC o RTE se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entepiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

DATOS DE CONTACTO

Revista Estado y Políticas Públicas

Área Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.

Oficina del 2do piso

Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.

