





*Revista*

**Perspectivas *de***  
**Políticas Públicas**

**Vol. 8 No. 16, enero-junio 2019**

**Departamento de Planificación y Políticas Públicas**  
**Universidad Nacional de Lanús**  
**Argentina**



**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

Vol. 8 No. 16  
Publicación semestral  
del Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

Propietario:  
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad  
Intelectual nro. 35.859.378

ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
ISSN 2362-2105 (edición digital)

[www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas](http://www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas)

Revista catalogada "Nivel 1" por el  
CAICYT

Se imprimió en  
Easy Graph-Gráfica Fácil S.A.  
Manuel Castro 851/855.  
Remedios de Escalada,  
Provincia de Buenos Aires.

**Universidad Nacional de Lanús**

Rectora *Ana María Jaramillo*  
Vicerrector *Nerio Neirotti*

**Departamento de Planificación**  
**y Políticas Públicas**

Director *Francisco José Pestanha*

**Comité Editorial**

*Paula Amaya*, Universidad Nacional Arturo Jauretche  
*Horacio Cao*, Universidad de Buenos Aires  
*Orietta Favaro*, Universidad Nacional del Comahue  
*Belén Fernández*, Universidad Nacional de Lanús  
*Juan Carlos Geneyro*, Universidad Nacional de Lanús  
*Oscar Madoery*, Universidad Nacional de Rosario  
*María Elena Martínez*, Universidad Nacional de La Plata  
*Silvina Pezzetta*, Universidad de Buenos Aires  
*Diego Raus*, Universidad Nacional de Lanús  
*Maximiliano Rey*, Instituto Nacional de Administración Pública  
*Cecilia Varela*, Universidad de Buenos Aires  
*Gabriel Vommaro*, Universidad Nacional de General Sarmiento

**Staff de la Revista**

Director *Carlos M. Vilas*  
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Secretario de Redacción *Mariano Baladrón*  
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Editor digital OJS *Sebastián Cruz Barbosa*  
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Colaboradores *Eduardo Barros / Fernando Durán*  
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*  
Director *Claudio Loiseau* (UNLa)  
Equipo *Andrea Michel* (UNLa) / *Fátima Murphy Puppato* (UNLa)  
*Luciana Schiavi* (UNLa) / *Iñaki Bolón García* (UNLa)

*Revista*  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

**Misión**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

*Purpose*

***Perspectives on Public Policies Review** is published every six months by Universidad Nacional de Lanús (Argentina). It is addressed to a broad variety of specialists, researchers, graduate students, and policy makers on fields such as Political Science, Sociology, Public Administration, Public Law or any other policy-oriented field or approach focusing on the analysis and evaluation of public policies and the role displayed therein by the state, government and non-governmental agencies, and social actors. Every contribution is submitted to peered review.*



Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional  
de Lanús**

Dirección Postal:

29 de Septiembre 3901

1826 Remedios de Escalada

Pcia. de Buenos Aires, Argentina

Tel: (5411) 5533 5600

int. 5138 / Canjes: int. 5225

[perspectivas@unla.edu.ar](mailto:perspectivas@unla.edu.ar)

[www.unla.edu.ar](http://www.unla.edu.ar)

Revista catalogada “Nivel 1”  
por el CAICYT

Los textos publicados en la Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas  
son responsabilidad exclusiva de sus  
autores y no reflejan necesariamente  
la opinión de la Dirección ni de  
la UNLa y sus autoridades.

latindex



## **Consejo Asesor**

*Gerardo ABOY CARLÉS,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina

*Norberto ALAYÓN,*  
Universidad de Buenos Aires, Argentina

*Luis Fernando AYERBE,*  
Universidad del Estado de São Paulo, Brasil

*José BELL LARA,*  
Universidad de La Habana, Cuba

*Emelio BETANCES,*  
Gettysburg College, Estados Unidos

*Barry CARR,*  
Australian National University, Australia

*Adriana CLEMENTE,*  
Universidad de Buenos Aires, Argentina

*André CORTEN,*  
Université de Quebec, Canadá

*Carlos DE LA TORRE,*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Sede Ecuador

*Fernando DÍAZ ORUETA,*  
Universidad de Rioja, España

*José GANDARILLA SALGADO,*  
Universidad Nacional Autónoma de México

*Richard HARRIS,*  
California State University, Estados Unidos

*Nicolás LYNCH GAMERO,*  
Universidad Mayor de San Marcos, Perú

*Salvador MARTÍ i PUIG,*  
Universidad de Salamanca, España

*Pierre OSTIGUY,*  
Pontificia Universidad Católica de Chile

*José Luis OSUNA,*  
Universidad de Sevilla, España

*Berenice P. RAMÍREZ LÓPEZ,*  
Universidad Nacional Autónoma de México

*Alexis ROMERO SALAZAR,*  
Universidad del Zulia, Venezuela

*Guillermo SCHWEINHEIM,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina

*Joan SUBIRATS,*  
Universidad Autónoma de Barcelona, España

*Alfonso TORRES,*  
Universidad Nacional Pedagógica, Colombia

*Mabel THWAITES REY,*  
Universidad de Buenos Aires

**Revista  
Perspectivas de Políticas  
Públicas**

ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
ISSN 2362-2105 (edición digital)

Vol. 8 No. 16  
enero-junio 2019

**Presentación** *pág. 258-261*  
**Carlos M. Vilas**

**Artículos**

**Victoria Castro Demiryi**, *pág. 263-297*  
Políticas de promoción y estímulo de la innovación:  
La importancia de la implementación de instrumentos  
*Promoting scientific and technological innovation through  
public policies: the relevance of instruments*

**Lautaro Zubeldía y Diego Hurtado**, *pág. 299-327*  
Políticas Tecnológica e Industrial en Contexto  
Semiperiférico: la Producción Pública de  
Medicamentos en Argentina (2007-2015)  
*Technology and Industrial Policies in Semi-peripheral  
environments: Public Production of Medicines in Argentina  
(2007-2015)*

**Martín Aguerre y Gerardo Denegri  
y Gustavo Acciaresi**, *pág. 329-363*  
Políticas de promoción sectorial en Argentina: el caso  
de las plantaciones forestales y la conformación del  
sector foresto-industrial  
*Sectoral policies in Argentina: the case of forest plantations and  
the shaping of forest-based industries*

**Mariano Javier Salomone**, *pág. 365-393*  
Todo fallo es político. Fragmentos de ecología política  
en la Suprema Corte de Justicia de Mendoza  
*Every judicial sentence is political. Fragments of Political  
Ecology from Mendoza's Supreme Court*

**Rodrigo Carmona y Bárbara Couto**, *pág. 395-424*  
Políticas e intervención institucional sobre producción  
y empleo en municipios del Conurbano Bonaerense  
*Fostering production and employment through policy and  
institutional interventions in municipalities of the Greater  
Buenos Aires Area*

**Facundo Solanas**, *pág. 427-439*

Políticas Públicas, MERCOSUR y Educación Superior: la Mercosurización del Estado acreditador  
*Public Policies, MERCOSUR and Higher Education: the Mercosurization of the Accrediting State*

**Arlette Pichardo Muñoz**, *pág. 441-468*

La Evaluación. Una mirada desde América Latina y el Caribe  
*Evaluation of Public Policies. An appraisal from Latin America and the Caribbean*

### **Reseñas**

**Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina** (Coord.) *pág. 471-475*

*Elecciones y partidos en América latina en el cambio de ciclo*

**Reseña de Emilio Sánchez**

**Daniel García Delgado, Cristina Ruíz del Ferrier y Beatriz de Anchorena** (Comps.) *pág. 477-480*

*Élites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*

**Reseña de Juan Manuel Ortega**

**Alberto Sosa y Cristina Diríé**, *pág. 483-485*

*Argentina y Brasil. Industrialización, contexto internacional y relaciones bilaterales (1940-2010)*

**Reseña de Amílcar Salas Oroño**

**Pares evaluadores externos del volumen 8**

(N° 15 y 16) *pág. 486*

**Indicaciones a los autores**, *pág. 487-489*

*Revista*  
**Perspectivas de**  
**Políticas Públicas**

Un asunto de importancia crucial para el desarrollo autónomo de la Nación es la promoción de la innovación científica y tecnológica. La reducción del conocimiento a mercancía sometida a las reglas de un mercado crecientemente controlado por grandes corporaciones de negocios no obedece a supuestas leyes naturales o a una inevitabilidad ontológica. Bob Jessop extendió a la producción de ciencia y técnica la caracterización de “cuasi mercancía” que asignó Karl Polanyi a la tierra y otros recursos naturales, al trabajo y al dinero. Su conversión en capital y en mercancías es el resultado de intervenciones políticas desde afuera de los respectivos procesos de producción. Es el poder del estado el que define las condiciones y alcances de esa mercantilización, de acuerdo a determinadas relaciones de poder. Las regulaciones políticas del estado contemporáneo son expresión de conflictos respecto de los grados de mercantilización/desmercantilización de la fuerza de trabajo, los recursos naturales, el dinero, el conocimiento.

La apropiación mercantil de la ciencia y la técnica juega desde hace tiempo un papel de primera magnitud en la configuración de las relaciones de poder en el sistema-mundo del capitalismo financiero. El artículo de Victoria Castro Demiryi con el que se inicia el presente número analiza las características del proceso de implementación de instrumentos de política pública de promoción en ciencia, tecnología e innovación, desde los modelos de gestión y el enfoque Ciencia, Tecnología y Sociedad. La indagación se realiza a la luz de un instrumento particular implementado en 2006 por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica Argentina. El denominado Programa de Áreas Estratégicas (PAE) fue el primer instrumento asociativo puesto en marcha en el marco de la política de integración y fortalecimiento del Sistema Nacional CTI. El análisis de su implementación y su revisión a la luz de los objetivos de política científica constituye un aporte importante al estudio de la gestión pública en el sector.

Por su parte el texto de Lautaro Zubeldía y Diego Hurtado enfoca los procesos de toma de decisiones vinculados al impulso a las políticas de producción pública de medicamentos en Argentina en el período 2002-2015, como caso paradigmático de país semiperiférico que se propone construir capacidades estatales en un sector estratégico de la economía y del desarrollo social. Los autores concluyen su estudio sosteniendo que, como sector emergente, la producción pública de medicamentos (PPM) alcanzó dimensión de política pública y que, a pesar de obstáculos y contradicciones, al final

del período estudiado logró un nivel de organización notable. En su perspectiva, el desenvolvimiento de la PPM explicita un rasgo definitorio de los países semiperiféricos como aquellos que se proponen alterar los roles asignados por la división internacional del trabajo al presionar sobre algunos sectores de altas tasas de rentabilidad reservados a las grandes firmas en la división internacional del trabajo. El artículo muestra asimismo que en éstas, como en otras cuestiones referidas a la generación e implementación de políticas públicas, el estado no se encuentra inmunizado respecto de las presiones de intereses particulares que, desde adentro y desde afuera de su estructura orgánica intentan incidir en los objetivos, el diseño o la implementación de las políticas públicas.

Rasgo recurrente de las economías semi periféricas es la fragilidad, cuando no ausencia, de regulación y control de sus recursos naturales, objetos del impulso re-mercantilizador del capitalismo contemporáneo. Martín Aguerre y Gerardo Denegri estudian el caso de las plantaciones forestales y el desarrollo de un sector foresto-industrial en Argentina. Frente a los esfuerzos de las corporaciones transnacionales de creciente mercantilización del recurso, demuestran la relevancia político-económica de la promoción estatal del sector foresto-industrial mediante políticas promocionales de acuerdo a las características del mapa forestal del país. La mercantilización forestal impacta no sólo en la gestión irracional del recurso sino también en la reducción absoluta del acervo, inversamente proporcional a la cotización financiera estimulada por su creciente escasez. En el caso específico de los bosques, el efecto va mucho más allá de recurso mismo, por su incidencia ecológica y subsiguientemente en la calidad de la vida de las especies. En este particular la depredación forestal se suma a la contribución de cierto tipo de megaminería al deterioro ambiental.

El debate en torno al llamado *extractivismo* y más en general la *reprimarización* de las economías y sociedades semi periféricas, y las acciones públicas o corporativas que lo impulsan o lo someten a restricciones, integra la agenda de un arco amplio de organizaciones sociales, traspasando las fronteras disciplinares convencionales. Infortunadamente los enfoques predominantes sobre el tema tienden a soslayar el arco de opciones de inversión y desarrollo abiertos a los estados que, con diferentes características, optan por esta vía al desarrollo y a la captación de recursos para financiar acciones de integración y desarrollo social. Como en toda cuestión compleja, los intereses particulares tienden a revestirse de discursos normativos y contenidos éticos. El artículo de Mariano Javier Salomone propone la deconstrucción de un fallo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, que ratificó la constitucionalidad de la ley provincial que prohíbe el uso de sustancias tóxicas en la explotación de minería metalífera. El trabajo propone un análisis de la hegemonía discursiva que construye el Estado a través de uno de sus brazos, el poder judicial; con tal fin realiza una lectura crítica del fallo identificando las referencias principales que tejen su argumentación, organizan su sentido y lo vinculan a cierta ecología política, en tanto trama ideológica que sostiene y organiza una determinada racionalidad en la apropiación social de la naturaleza.

El artículo de Rodrigo Carmona y Bárbara Couto sobre las políticas de intervención institucional sobre producción y empleo en municipios del conurbano bonaerense analiza la reconfiguración de la matriz de políticas orientadas a la producción a partir del cambio de administración nacional y provincial ocurrido en 2015. Se parte del supuesto que si bien los factores económicos y sociales del territorio condicionan el despliegue de las políticas, el alcance de dichas intervenciones varía sustantivamente en función de otros factores, como las relaciones intergubernamentales entabladas por el gobierno local, las redes de organizaciones/actores a nivel territorial y las capacidades o grados de consolidación institucional de la gestión municipal. La reconfiguración profunda de la política económica nacional y provincial, su impacto recesivo en la matriz productiva y en el mercado de trabajo, relativizan adicionalmente la eficacia de las jurisdicciones locales y de los actores que se desempeñan en ellas y definen un cuadro de agudo contraste con el periodo institucional previo a 2015.

El cambio institucional de ese año incidió también en el plano sudamericano, por el menor interés del gobierno nacional en las instancias de coordinación e integración regional que venían impulsando hasta entonces. Tal el caso del MERCOSUR, que había alcanzado una amplitud de incumbencias mucho más allá de lo estrictamente comercial; también el de las políticas de acreditación en materia de educación superior, tema al que se avoca el artículo de Facundo Solanas. Su propósito es dar cuenta de la construcción y continuidad de una política regional en el seno del MERCOSUR y los países asociados en materia de acreditaciones, pese a las redefiniciones, los distintos cuestionamientos y crisis por las que atraviesa este proceso de integración regional.

Finalmente el artículo de Arlette Pichardo identifica y sistematiza el trayecto recorrido por los esquemas o modelos de evaluación de la gestión y las políticas públicas. La autora, una de las mayores especialistas en el tema, dirige su atención a los contenidos y formas de expresión de los patrones de evaluación que en diferentes momentos y coyunturas han sido adoptados en la práctica de la gestión pública y la formulación y ejecución de políticas, los factores intervinientes y las herencias teórico-metodológicas y políticas de las que son portadoras los distintos patrones de evaluación.

\*\*\*

### **ALEJANDRO ISLA (1944-2019)**

Con gran dolor **la Revista Perspectivas de Políticas Públicas** comunica el fallecimiento de quien fuera miembro de su Consejo Asesor desde los inicios de la publicación. El doctor Alejandro Isla, antropólogo de renombre internacional, fue miembro de una generación de académicos comprometidos con la construcción de una Argentina justa y soberana; pagó ese compromiso como prisionero político de la dictadura cívico-militar,

en condiciones inhumanas. Recuperada la libertad marchó exiliado a Europa, de donde regresó definitivamente con la restauración de la democracia, integrándose a la investigación y la docencia en la Universidad de Buenos Aires y en FLACSO Argentina, sin excluir cursos y conferencias en muchas otras universidades. Su obra académica es amplia en su temática y profunda en sus enfoques. Como integrante de nuestro Consejo Asesor siempre atendió las consultas que le fueron dirigidas con diligencia y buen juicio.

La **RPPP** se une al duelo de sus amigos, amigas y colegas y manifiesta sus condolencias a su esposa y demás deudos.

**Carlos M. Vilas**  
**Director**



# Políticas de promoción y estímulo de la innovación: La importancia de la implementación de instrumentos

*Promoting scientific and technological innovation through public policies: the relevance of instruments*

## **Victoria Castro Demiryi**

Mg. en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.  
IHUCSO Litoral  
(CONICET-UNL) - Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral  
vico1517@gmail.com

## **Resumen**

El trabajo analiza las características del proceso de implementación de instrumentos de política pública de promoción en ciencia, tecnología e innovación (CTI), desde los modelos de gestión y el enfoque Ciencia, Tecnología y Sociedad. La indagación se realiza a la luz de un instrumento particular implementado en 2006 por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica Argentina. El denominado Programa de Áreas Estratégicas (PAE) fue el primer instrumento asociativo puesto en marcha en el marco de la política de integración y fortalecimiento del Sistema Nacional CTI. El análisis de la dinámica implementación y su revisión a la luz de los objetivos de política científica (*science policy*) puede significar un aporte al estudio de la gestión pública en el sector; a partir de la posibilidad de utilizar la información recogida como insumo para la evaluación de resultados y el diseño de herramientas de gestión acordes a los instrumentos diseñados.

## **Fecha de recepción:**

29.7.17

## **Fecha de aceptación:**

8.10.18

**Palabras clave:** políticas públicas - sistema nacional de innovación, - CTI - política de ciencia y técnica - República Argentina.

**Abstract:** *The paper focuses on the implementation process of public policy instruments for the promotion of science, technology and innovation, through the implementation of management models and the Science, Technology and Society approach. The inquiry is conducted under the light of a particular instrument implemented in 2006 by Argentina's National Agency for Scientific and Technological Promotion. The so-called Strategic Areas Program (PAE) was the first associative instrument put in place within the framework of the policy of integration and strengthening of the National System of science, technology and innovation. The analysis of its dynamic implementation through the light of the scientific policy objectives (science policy) is pretended to be a contribution to the study of policy management in the sector; from the input of the information as input for the evaluation of the results and the design of management tools.*

**Keywords:** *Public policies - national system of innovation - CTI - science and technological policies - Argentina*

## Introducción

El siglo XXI ha dado paso a perspectivas y discusiones que surgen como respuesta a consecuencias derivadas de ciertos usos, aplicaciones y consecuencias de las ciencias. El quehacer de la ciencia se ha vuelto más complejo e intrincado, incorporando la tecnología y la innovación en un proceso amplio, interactivo, dialogado, participativo y reflexivo, no centrado en la calidad científica como fuente exclusiva de legitimidad. Los modos de hacer ciencia se han profundizado, modificado y estimulado, entre otras cosas, por la necesidad de solucionar problemas que exceden la consideración propia y exclusiva de los investigadores.

El cambio en el esquema de producción de conocimiento presenta un correlato en las políticas denominadas de Ciencia, Tecnología e Innovación (Albornoz, 2001) introduciendo la necesidad de que las mismas se orienten a estimular la demanda de conocimientos y aplicación eficiente de

nuevos conocimientos, e innovación (Zurbriggen y González Lago, 2010:23) a través del diseño de acciones de promoción que incorporan e involucran nuevos y diferentes actores al proceso.

Asimismo, los cambios en el diseño de instrumentos y/o herramientas, destinados a la promoción de la ciencia y la tecnología, se evidencian al momento de su aplicación o puesta en marcha, en la etapa denominada implementación<sup>1</sup>.

Desde la ciencia política la preocupación por cómo los gobiernos toman decisiones, cómo las ponen en práctica, por qué se buscan ciertas alternativas y no otras, se podría decir que son problemáticas recientes en el campo. Hace apenas unas décadas tomó relevancia a nivel científico la comprensión del accionar gubernamental, no tanto desde la idea de estado como máxima institución, ni los sistemas políticos o los regímenes; son los gobiernos los que cobran sentido como objeto de estudio, dando lugar a una rama de la ciencia política: las políticas públicas o estatales. Su estudio permite “una visión del estado en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto en un proceso social”, tal como sostienen Oszlak y O’Donnell (1994:104).

Las acciones del estado son parte de un proceso histórico e interactivo que involucra tanto la toma de decisión respecto de una cuestión determinada, su tratamiento, su resolución, y los procesos burocráticos que se inician al interior del mismo. Estos procesos desencadenan consecuencias y forman parte de la ejecución (“implementación”) de la política. Así una política estatal se constituye en “nudos” en una secuencia de interacciones de la que participan diferentes actores sociales, entre ellos los actores de la burocracia estatal y los actores beneficiarios de esa política.

## **La importancia de los estudios de la implementación de políticas**

En el marco de los estudios de las políticas públicas, diferentes autores llaman la atención durante la década de 1970 respecto de la implementación como campo de investigación<sup>2</sup>. La importancia de los estudios de implementación adquiere relevancia cuando los especialistas comienzan a poner el foco en la existencia de una brecha entre los objetivos propuestos y los resultados alcanzados (Revuelta Vaquero 2007). Hasta entonces la reflexión se centraba en la formulación y la política pública era definida como la toma de decisión o la adopción de una alternativa, en tanto que la implementación aparecía como una cuestión técnica que no formaba parte de la política (Bañon y Carrillo, 1997).

Zurbriggen y González Lago sostienen, con relación a los estudios de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación en América Latina, que éstas tuvieron un punto de inflexión a fines de la década de 1990, a partir de la reestructuración de los aparatos del estado y la incorporación de marcos conceptuales<sup>3</sup> con foco en las instituciones. En 1990 fue sancionada en Argentina la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica (Ley 23.877) que estableció el marco normativo para la implementación de instrumentos destinados al impulso, la promoción y el estímulo de la innovación. Así, las políticas del sector abren paso a una nueva institucionalidad, centrada en el apoyo a la innovación, el desarrollo tecnológico y el mejoramiento de las capacidades estatales.

*En el marco de una política económica diferente a la que rigió en el país en los orígenes de la nueva institucionalidad, a saber: promoción industrial, tipos de cambio múltiples, re-estatización de empresas, apertura comercial administrada y regulación de mercados, desde el año 2005 los recursos de apoyo a la innovación se expanden, al mismo tiempo que se diversifican los instrumentos promocionales, específicamente desde 2007.*

(Del Bello y Abeledo 2007:1-17).

La reforma institucional en la política de promoción de la innovación se vio expresada en nuestro país en la creación de organismos y el aumento de recursos económicos –sobre todo provenientes de entes internacionales–,<sup>4</sup> en la elaboración de planes estratégicos; en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los encargados de elaborar e implementar políticas y en el diseño de nuevos instrumentos.

En 2011 un documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destacó el decidido avance de los gobiernos latinoamericanos en el establecimiento de políticas e instituciones que potencian las capacidades de ciencia, tecnología e innovación.<sup>5</sup> Como parte de esos esfuerzos, señaló la necesidad de aprender a diseñar e implementar políticas de innovación capaces de acompañar el proceso de cambio, adaptándose a un contexto que requiere cada vez más eficacia, eficiencia y efectividad de las acciones de política pública. Entre las debilidades estructurales que el documento de la OCDE señaló se encuentra la “escasa capacidad de monitoreo y evaluación de los programas implementados, insuficiente retroalimentación entre el diseño y la implementación” (OCDE 2011:19).

En Argentina, la dimensión de la implementación, junto con la del diseño y la formulación comienza a incorporarse al discurso de las políticas públicas a principios de la década actual. Los ámbitos de planificación de políticas de ciencia, tecnología e innovación de Argentina ponen atención a esta cuestión de la implementación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT) afirmaba en 2012 que

*las políticas públicas en un Estado democrático, pluralista y profundamente inclusivo, encuentran su mayor fortaleza y legitimación cuando en su formulación e implementación participan activamente los diferentes actores de la sociedad que serán afectados por ellas*

(Ladenheim 2012).

La pretensión de estudios desde un enfoque que analice los cursos de acción posteriores a la formulación como un aspecto más del proceso de las políticas públicas requiere del

estudio de casos como estrategia de investigación. Asimismo, los estudios de implementación pueden significar un aporte a la gestión de la ciencia y la tecnología, a partir del análisis ex post de la puesta en marcha de instrumentos o herramientas de política estatal para el sector.

### **Los estudios sociales de la ciencia como marco de análisis**

El campo de los estudios sobre ciencia, tecnología y sociedad, denominado CTS<sup>6</sup> se vincula con la necesidad de profundizar sobre las relaciones entre los grupos humanos, y los conocimientos y prácticas que generan y desarrollan respecto de los ámbitos que el título comprende. En el campo de la política, los estudios CTS, en términos generales, han defendido una activa participación pública en la gestión de la ciencia y la tecnología, “promoviendo la creación de diversos mecanismos institucionales, que faciliten la apertura de los procesos de toma de decisiones en cuestiones concernientes a políticas científico-tecnológicas”. (López Cerezo, González García y Luján 1996:12). Desde las distintas disciplinas y los enfoques que lo integran se intenta analizar de manera crítica el complejo Ciencia y Tecnología, cuestionando fundamentalmente las visiones que lo desarraigan de los contextos humanos –sociales, políticos, económicos, culturales– en los cuales surge, se desarrolla y respecto de los que se transforma e impacta.

Los estudios CTS nacen de la convergencia de diversas trayectorias profesionales y académicas preocupadas por el análisis de la ciencia como actividad social y en su contexto (Edge, 1995).<sup>7</sup> Historiadores, filósofos, sociólogos, antropólogos, economistas y politólogos confluyen con sus respectivas tradiciones en una postura crítica hacia la ciencia y la tecnología, claramente contrapuesta de aquella visión optimista del progreso científico heredada de la Segunda Guerra Mundial (López Cerezo, 1998:41-68) y representada en la institucionalización del modelo lineal.

En América Latina, a finales de los años sesenta se gestó un ámbito de pensamiento concentrado en el cuestionamiento a ciertos supuestos básicos respecto de la producción de la ciencia y tecnología; más tarde estas críticas se reunieron bajo la denominación de Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (PLACTS).<sup>8</sup> Puntualmente, la reflexión se focalizaba en la estructura y el carácter social de la ciencia y la tecnología y de las políticas implementadas.<sup>9</sup> Una de las críticas más fuertes del pensamiento latinoamericano está dirigida al denominado modelo lineal, su concepción respecto de la generación de conocimiento y su aplicabilidad, como el producto de una sucesión de etapas bien definidas donde en cada una de ellas se realiza una parte del trabajo sin demasiada conexión con el resto. Este tipo de configuración respondía a una concepción, que podría calificarse de ofertista y que, en América Latina, fue impulsada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en la década de 1950, donde se pretendía fortalecer las instituciones de investigación, con la idea de que éstas generarían derrames al sector productivo, bajo el presupuesto implícito de que la oferta crea su demanda.

Una de las líneas de análisis promovida por la organización mencionada sostenía que la mayoría de los países latinoamericanos cargan con la herencia del modo de producción científico-tecnológico de los países europeos. Este modelo generó controversias sobre la utilidad y aplicación de los resultados de la investigación y desarrollo para la resolución de problemas productivos y sociales, poniendo de manifiesto la dificultad para constituir una infraestructura científico-tecnológica -en términos de Sábato- que funcione como un verdadero Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Así, el denominado PLACTS nace no sólo como una crítica a la situación de la ciencia y la tecnología, sino también de algunos aspectos de la política estatal impulsados en parte por sugerencias como las de UNESCO.

Por otra parte, puede identificarse una segunda línea de reflexión en el marco de los estudios CTS relacionada con los estudios de innovación desde la perspectiva de la economía evolucionista. Esta línea está dirigida al estudio del rol de las tecnologías en las empresas, más que a la orientación de políticas. Desde la visión evolucionista del cambio técnico, se pretende describir los procesos de aprendizaje, adaptación y trayectorias tecnológicas. Esta perspectiva introduce al campo de estudio el concepto de Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) puesto en circulación por Bengt-Ake Lundvall en 1992, entendiendo este como una red compleja de actores, instituciones y funciones relacionadas en procesos producción, difusión y uso de nuevos conocimientos, con capacidades complementarias e intereses diferenciados pero susceptibles de articulación.

Los estudios de innovación aportaron durante los años noventa a la construcción del discurso de la política científica y tecnológica. Uno de los resultados de esos aportes ha sido el pasaje conceptual de Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología a Sistema Nacional de Innovación, incorporando de manera plena el concepto de innovación (Vacarezza 1998:31) y justificando la creación de instrumentos que garantizaran su funcionamiento.

Indudablemente, el campo CTS,<sup>10</sup> a pesar de sus limitaciones y transferencias geográficas, se presenta como posibilidad de abordaje, tanto como espacio de intervención en el ámbito de la política de ciencia, tecnología e innovación. Asimismo, podría ser entendido y presentado como marco de acción para el ámbito de la gestión donde esas políticas se implementan. Esto solo es posible en la medida en que entendamos la gestión como parte de la política y no como actividad escindida y tarea exclusiva de cuadros técnicos administrativos.

### **Modelos de Innovación: La noción de Sistemas Nacionales de Innovación**

La noción de Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) surge frente a la necesidad de explicar las diferencias de crecimiento entre países y entre sectores productivos, como

enfoque alternativo a las teorías tradicionales de la economía de la innovación y ante sus limitaciones para dar cuenta de esas diferencias.

La definición conceptual de SNI varía según los autores. Para Freeman (1987) se trata de "...la red de instituciones en los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías". Lundvall (1992), entiende el SNI como "...los elementos y relaciones que interactúan en la producción, difusión y uso de conocimientos nuevos y económicamente útiles... y se localizan dentro o en las fronteras de un Estado". Nelson (1993) lo define como "... una serie de instituciones cuya interacción determina la capacidad innovadora... de las empresas de un país". Patel y Pavitt (1994), por su parte, dan cuenta del mismo a partir de aquellas "instituciones nacionales, sus estructuras de incentivos y sus competencias que determinan la velocidad y la dirección del aprendizaje tecnológico (o el volumen y composición de las actividades generadoras de cambio) en un país".

A modo de síntesis podemos rescatar que todos los autores comparten en sus definiciones la idea de interacción, de intercambio, algunos resaltando el papel del Estado y otros en el papel de las empresas. Al margen de las variaciones en su definición, podemos concebir el SNI como un espacio de construcción, de aprendizaje social. Un proceso -del cual el desarrollo tecnológico es parte- para la generación e intercambio de flujos de información y conocimientos entre los diversos agentes nacionales y regionales, en búsqueda de incrementar la productividad y la competitividad de los sectores productivos, la generación de empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Los diferentes enfoques de los sistemas de innovación comparten el énfasis en la no-linealidad y la heterogeneidad en la producción de conocimiento. Asimismo, todas las conceptualizaciones en torno a la noción de SNI ponen el acento en el papel que cumplen las instituciones científicas y educativas en el proceso de desarrollo productivo, a través de la innovación tecnológica.

Johnson y Lundvall (1994) señalan dos aspectos importantes en torno a la noción de SIN: a) la **dimensión nacional/regional** de los sistemas de innovación, señalando que la mayor importancia que se da al sistema nacional no excluye el análisis de los sistemas de innovación locales, regionales o transnacionales; b) el **carácter sistémico** como una idea que supera lo institucional o una actividad en particular; el término "sistema" se refiere a una manera de articular diversas instituciones y actividades en ese proceso de aprendizaje que tiene como objetivo la identificación de posibilidades de innovación y su consecuente realización.

El concepto de Sistema Nacional de Innovación adquiere relevancia desde mediados de la década de 1980, a partir de la expansión en el uso y aplicación de la noción en sí misma como SNI. Lundvall (2002) sugiere que la legitimación que ha ganado dicha teoría se debe, en parte, a que la teoría y la política difundida por el "mainstream" ha

sido insuficiente a la hora de explicar los factores que influyen en la competitividad y su relación con el desarrollo económico.

En los últimos años, se ha prestado atención al concepto en niveles diferentes al nacional, aludiendo a la noción de “Sistemas Regionales”. Se ha observado que la estructura de los sistemas nacionales de producción e innovación es el resultado de un proceso histórico y no puede ser transferido tan fácilmente. Las relaciones entre los diferentes elementos son importantes para el funcionamiento del sistema como un todo. Adquiere relevancia entonces la estructura de los Sistemas Regionales de producción e innovación como etapa importante en el estudio del SNI.<sup>11</sup>

Es de destacar, asimismo, que el enfoque del SNI supone un rol particular por parte del Estado –en el marco de las políticas públicas– en relación con la idea de aprendizaje por interacción. La institucionalización del proceso de aprendizaje se encuentra condicionada por cada estructura económica e institucional particular y puede producirse a través de la elaboración de políticas.

### **Modelos e institucionalización en Argentina**

Retomando la línea del PLACTS,<sup>12</sup> autores como Carrizo y Alfonso (2013:96-105), plantean que el crecimiento y consolidación de la ciencia y la tecnología en países periféricos fueron acompañados de la aplicación de modelos teóricos importados que guiaron la formulación de políticas. Así, en la bibliografía especializada se pone en discusión si las dificultades para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en Argentina se deben al modelo lineal y las “políticas de oferta”,<sup>13</sup> a la desarticulación entre las instituciones dedicadas a la ciencia y la tecnología, o a la falta de inversión por parte del sector privado, entre otros argumentos.

La concepción de tipo ofertista impulsada por UNESCO es contemporánea con la creación en nuestro país de grandes instituciones destinadas a la producción de ciencia y tecnología. Durante la década de 1950 se crearon la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Bisang (1997) plantea que si bien estas instituciones contribuyeron a modificar el panorama tecnológico local, falló la implantación de un modo de funcionamiento sistémico, producto de un denominador común: el haber sido la respuesta a problemas puntuales o sectoriales pero carentes de articulación interinstitucional, exponiendo como resultado de este proceso altamente complejo un importante grado de desarrollo del sistema científico y tecnológico pero con pocos vínculos entre sí.

Otro de los organismos internacionales que ha cumplido un papel importante en cuanto a los enfoques de política científica que los gobiernos de América Latina han seguido, es la OCDE, que en la década de 1960 publica un documento con recomendaciones para los gobiernos respecto del apoyo a la investigación científica y tecnológica.<sup>14</sup> En el análisis de Elzinga y Jamison (citados en Albornoz, 2007), lo más importante del documento fue que transformó una ambición política o un enfoque en una doctrina de política estratégica: la idea de que la ciencia, junto con la educación superior, debían ser consideradas como un factor productivo en pie de igualdad con el trabajo y el capital, en la búsqueda del crecimiento económico. En los años ochenta, la OCDE presentó un nuevo documento (OCDE 1981)<sup>15</sup> donde se estimulaba el desarrollo de nuevas tecnologías y se intentaba acercar las empresas a las universidades y viceversa. También se empezó a prestar atención a la teoría de la innovación, como parte de la búsqueda de nuevos marcos conceptuales que permitieran orientar la reestructuración económica y el fortalecimiento de la competitividad. A partir de esta década se expande y fortalece, tanto en Europa como en los Estados Unidos, la generación de estudios dentro del marco conceptual del SNI.

Algunos autores avocados al estudio de los problemas del sector científico y tecnológico y a las implicancias para la política del sector, sostienen que la mayoría de los países latinoamericanos cargan con la herencia del modo de producción científico-tecnológico de los países centrales.<sup>16</sup> Este modelo generó controversias sobre la aplicabilidad y utilidad de los resultados de la Investigación y Desarrollo (I+D) para la resolución de problemas productivos y sociales, poniendo de manifiesto la dificultad para constituir SNI que funcionen como tales. En este sentido, Argentina no fue la excepción. Desde el nacimiento mismo de las instituciones de ciencia y tecnología en nuestro país existieron intensas discusiones sobre las relaciones entre los sectores que intervenían en la producción científico-tecnológica y en el proceso de innovación. Uno de los resultados de este debate fue la noción de “triángulo de Sábato”, que no hace más que aludir a la característica sistémica de un proceso de innovación.

El autor argentino Jorge Sábato elaboró un sencillo modelo con tres elementos básicos: el gobierno (G), la estructura productiva (E) y la infraestructura científico-tecnológica (I). Entre estos componentes, se establece una serie de interrelaciones, dando como resultado una estructura de relaciones con forma similar a la de un triángulo. En el vértice Infraestructura científica-tecnológica, se encuentra la capacidad creadora, ya que el autor considera que la investigación es producto de la inteligencia humana; el vértice Estructura productiva está compuesto por todos los sectores productores de bienes y servicios y, por último, el vértice Gobierno comprende las redes y roles institucionales, cuya función es canalizar los recursos, implementar políticas e intermediar entre los dos vértices anteriores.

En este esquema, denominado “Triángulo IGE”, el autor plantea la necesidad de vincular a los sectores científico y tecnológico, estatal y productivo, para lograr el desarrollo.

Esta idea pone en tensión la noción de producción de conocimiento e innovación como instancias separadas o estancas, e introduce la posibilidad de pensarla como proceso desordenado, interactivo y que implica *feed back*. Se configura así el esquema de interacciones entre estos tres sectores, que no es otra cosa que el “sistema” en el que están insertas las actividades de innovación, generando un proceso de retroalimentación entre agentes e instituciones y, obteniendo como resultado una estrategia de desarrollo propia, acorde a las características propias del territorio del que se trate.

Entendido de esta manera, puede decirse que cada país configura diferentes sistemas en los que estas relaciones se ordenan de alguna manera. La tarea, entonces, no sería montar un sistema de innovación, sino mejorar, fortalecer y dinamizar los vínculos de los sistemas existentes, según las características que estos adquieran en cada caso.

### **Las Políticas Públicas como proceso**

En el enfoque relacional de las políticas públicas (H. Laswell, 1960), éstas se presentan como el resultado de una compleja y conflictiva vinculación entre actores del Estado y la sociedad. Es más completo y dinámico, involucra a los diferentes actores, da cuenta de su diversidad, acuerdos y rupturas tanto en la sociedad como en el Estado, pero a la vez –sostiene Miró<sup>17</sup>– reconoce la acción estatal como instancia donde se deciden e instrumentan las políticas públicas.

El estudio y análisis de las políticas públicas ofrece enfoques y definiciones en permanente transformación y adecuadas a diferentes contextos.<sup>18</sup> Según Tamayo Sáez las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado el gobierno y los ciudadanos consideran prioritarios” (Tamayo Sáez 1997:281). Desde este punto de vista, las políticas públicas pueden ser entendidas como un proceso, sostiene el autor, en el que confluyen “acciones y decisiones” que toman los gobiernos para satisfacer necesidades y demandas, y en las que adquiere relevancia la participación de la ciudadanía en su consecución.

El estudio de las políticas públicas ha derivado a partir de los años cincuenta en modelos que dan cuenta de las mismas como un proceso, ciclo o sistema.<sup>19</sup> El enfoque actual, sostiene Pallares (1986:150) tiene sus orígenes en los estudios sobre el proceso decisional y los realizados durante los años ‘60, puntualmente sobre la elaboración de políticas (*policy-making*). En este sentido, el autor plantea que actualmente los estudios dedicados a las políticas públicas concentran los aportes del modelo “racional” de Simon (1947, 1960 y 1983), y el “incremental”, de Lindblom (1959, 1968 y 1979), que anteriormente polarizaban el debate.<sup>20</sup>

El modelo para el abordaje de las políticas públicas tuvo en los años setenta el aporte de autores como Jones y Anderson, quienes sobre la idea de sistema, identifican etapas y actividades para un proceso –el de las políticas públicas– que tiene una dinámica propia.<sup>21</sup>

Retomando la definición de Tamayo Sáez las políticas públicas pueden entenderse como *un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema* (Tamayo Sáez 1997:281).

De este modo, el ciclo comienza cuando un asunto es problematizado y a partir del cual el Estado decide intervenir a través de una determinada política pública.<sup>22</sup> Así, la cuestión va atravesando diferentes momentos, fases o etapas desde su problematización hasta su resolución.

Las etapas cualquier política pública, recorre son, según Tamayo Sáez: la identificación, definición del problema y estructuración de la agenda; la formulación de las alternativas; la adopción de una alternativa, la implementación, y la evaluación.

1) *Definición del problema, detección y estructuración de la agenda*: esta etapa consiste en “identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema. Desde este punto de vista, la definición de problemas es ante todo una cuestión política”. (Tamayo Sáez 1997:284). Esta fase se completa con la *detección del problema* por parte de los actores responsables desde la administración y con el *diseño de la agenda*. En relación al primer punto, son los decisores públicos quienes deben garantizar la interacción con el entorno, la participación de actores públicos y privados en el proceso, y la recolección de información para la detección del problema; tanto a través de instrumentos diseñados para tal fin dentro de la misma organización administrativa; como también la información generada en instancias de evaluación de experiencias anteriores. Por otra parte, no todos los problemas que se visibilizan en la sociedad poseen la misma prioridad para la administración pública. Tamayo Sáez (1997) llama Agenda Sistémica a los problemas que preocupan a la sociedad en un momento determinado, y Agenda Institucional o Política como la evolución de la primera y la inclusión de los problemas en ésta es condición para convertirse en política pública. El ingreso a la Agenda Política se ve influenciado por diferentes tipos de factores como el poder e influencia de los grupos de interés, barreras culturales y a la innovación. Asimismo, existen factores como los medios de comunicación, las necesidades de crecimiento institucional y el comportamiento de los decisores, entre otros, tendientes a contrarrestar los primeros. La Agenda Política generalmente comporta problemas viejos y algunos nuevos, esa acumulación de problemas viejos y

recurrentes se debe a que los problemas públicos en muy pocas ocasiones tienen una solución definitiva; más bien al contrario, el impacto de las políticas consigue aminorar o eliminar unas dimensiones del problema, poniendo en evidencia la existencia de otras dimensiones. (Tamayo Sáez 1997:286);

2) *Formulación de las alternativas*:<sup>23</sup> esta etapa incluye el establecimiento y priorización de objetivos, la generación de alternativas para alcanzarlos, la valoración de las consecuencias de las distintas opciones generadas y la adopción de una o varias de esas alternativas posibles;

3) *Adopción de una alternativa*: esta fase se encadena con la anterior y supone la opción o combinación de alternativas maximicen los objetivos determinados.

4) *Implantación*: la etapa de implantación o implementación supone la materialización y aplicación de la alternativa seleccionada.

5) *Evaluación*: esta fase se constituye en el último estadio y el reinicio del ciclo ya que del análisis de los resultados surge una nueva propuesta, su continuación o su desestimación. Esta propuesta no resulta ser solo una herramienta técnica, sino también política ya que ofrece un mecanismo de justificación de las acciones de gobierno.

En términos más generales, debe señalarse que los diferentes autores que problematizan y presentan el proceso por etapas, sostienen que el ciclo de las políticas públicas no posee un orden preestablecido, pudiendo identificarse superposiciones entre las diferentes etapas, pero siguiendo un camino similar en el proceso. En resumen, las principales componentes del proceso de política pública son: temas que aparecen en la agenda; actores que presentan, interpretan y/o responden a esos temas; recursos afectados; instituciones o agencias que se ocupan de los temas; y los niveles del gobierno que dirigen los temas.

Otro aspecto importante señalado en relación con las políticas públicas es que suponen un proceso de aprendizaje en el cual participan diferentes actores que van construyendo intereses y preferencias de acuerdo a los incentivos creados por esfuerzos gubernamentales previos (Hall, 1993). En este enfoque las instituciones son consideradas como aquellas normas de juego que determinan las acciones humanas y estructuran incentivos en el intercambio político, social y económico; en definitiva las instituciones son importantes porque moldean las relaciones de poder pero también éstas se ven modificadas por las preferencias de los actores individuales.

Si entendemos, como lo hace Gerston, la política pública como la “combinación de decisiones básicas, compromisos y acciones llevadas a cabo por aquellos que detentan cargos o que influyen sobre los que poseen posiciones de autoridad” (Gerston 2010:7), veremos que en muchas ocasiones las acciones resultan de la interacción entre los actores que

toman las decisiones y aquellos que son afectados por las políticas; y que este vínculo es parte constitutiva de cada una de las etapas del proceso mencionadas anteriormente.

## El proceso de implementación

Pallares (1986), sintetiza tres grandes momentos del proceso de políticas públicas: el diseño de las políticas o su formulación, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento. Puede decirse que la implementación de una política pública es un tema de reciente interés, apenas en los años setenta algunos autores llamaron la atención sobre la necesidad de realizar estudios sobre la ejecución, dejando de lado la creencia tácita, inicialmente no problematizada, de que una vez que se tomaba la decisión esta sería implementada sin alteraciones ni modificaciones, logrando un resultado similar al inicialmente pensado.

Hasta finales de la década de 1960 la atención estaba puesta en lo que había que hacer y de qué manera. Lo que efectivamente se hacía cuando la decisión se ponía en marcha era potestad de los empleados gubernamentales, administradores o burócratas. Con el tiempo y a partir de los conflictos e inconvenientes que acontecían cuando la política efectivamente se ejecutaba, los analistas comenzaron a prestar atención a la implementación como parte de la decisión política y por lo tanto, como instancia vinculada al diseño.

Retomando la implementación como momento y precisando los enfoques desarrollados para los análisis mencionados anteriormente, Revuelta Vaquero (2007:139) la define como “el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado formal alcanzado”. El autor analiza los diferentes modelos para la implementación de políticas públicas, en pos de la búsqueda de un enfoque que tenga en cuenta los marcos teóricos existentes y que pueda ser utilizado para abordar la implementación desde una perspectiva pluralista.<sup>24</sup> El proceso de implementación puede ser verse afectado por una multiplicidad de variables y/o factores como el contexto, el tipo de política que se trate, la cantidad y disponibilidad de recursos, las condiciones socioeconómicas y la burocracia, entre otras. Para Revuelta Vaquero (2007) la burocracia se presenta como una de las variables más importantes, con capacidad de acompañar u obstaculizar el alcance de los objetivos previamente establecidos.

En un intento teórico y práctico complementario de esta mirada, Rain y Ravinovitz (1978) habían establecido tres imperativos de la implementación: el legal, el burocrático y el consensual.<sup>25</sup> Estos autores sostienen que la implementación se trata de una declaración gubernamental mediada por diferentes actores que generan un proceso de negociación continua en el que se ponen en juego relaciones de poder. Desde esta perspectiva, los tres imperativos operan conjuntamente:

*Por muy molesto que esto resulte en opinión de quienes prefieren que haya una división metódica del trabajo entre*

*los políticos, los grupos de interés y los burócratas, debemos aceptar la realidad de que el proceso de implementación existe precisamente debido a que no es posible formular regla alguna de negociación con anterioridad a la práctica (Rain y Rabinowitz 1978:149).*

Las tensiones entre los imperativos de la implementación se resuelven en función de los objetivos, los recursos y la complejidad del proceso administrativo. En este sentido, Rein y Rabinowitz (1978:178) explican que

*Cuando hay propósitos claros, pertinentes y concretos, cuando las etapas de la implementación suponen la menor complejidad y cuando se cuenta con gran cantidad de recursos, se puede prever que los programas limitaran al mínimo posible la discrecionalidad y las desviaciones, con un amplio margen de consenso.*

En términos operativos, los imperativos se desenvuelven en las denominadas etapas del proceso de implementación: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. Estas tres etapas son interdependientes y revisten un carácter circular que debería ponerse a funcionar a partir de los resultados de la etapa de supervisión. Para que esto suceda es necesario que los resultados enunciados para un determinado programa sean lo suficientemente abarcativos, como para influir y producir cambios en el propósito y actividades del mismo. Los factores influyentes y variables determinantes del proceso de implementación mencionados anteriormente, afectan también a las etapas que lo componen.

### **Algunas características de las políticas públicas en Ciencia y Tecnología**

Cuando el trabajo de los científicos se transformó en un medio para lograr los fines nacionales, la calidad de su actividad, la orientación y los medios necesarios para desarrollarla se convirtieron en materia de las políticas del gobierno. Surgió así la política científica contemporánea, como un campo particular en el conjunto de las políticas económicas (Albornoz, s/f).

Se define política científica como las políticas de un Estado en relación con la ciencia, es decir, aquellas destinadas a promover “el desarrollo de la investigación científica, el proceso de la innovación tecnológica, o el uso de la ciencia y la tecnología para objetivos políticos generales” (Moya, E. en Sanz Merino 2008:87).

Algunos autores como Sanz Merino (2008) afirman que la política científica y tecnológica se divide en tres subtipos fundamentales: política de promoción, política de regulación y política de evaluación. En América Latina y en Argentina, sostienen estos autores, la política de regulación –que se refiere al modo en que los entes gubernamentales asumen

el rol de controlar efectos ambientales, sanitarios, sociales, económicos derivados de las actividades científicas- tiene poco desarrollo; los actores que participan de estas actividades son entes reguladores como la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)<sup>26</sup> o los Comités de Ética de las diferentes instituciones. En cuanto a las políticas de promoción, señalan que incluyen tanto el diseño como la ejecución de las estrategias para fomentar desde el Estado las actividades de investigación en todas las disciplinas tales como: el incentivo por la vocación científica, el pago de becas; el apoyo para el financiamiento de centros de investigación tanto universitarios como dependientes de otros organismos públicos, los subsidios, los créditos y líneas destinadas a la innovación productiva en el sector privado. El último tipo de política a la que se refieren estos autores es la de evaluación de la ciencia y la tecnología, que puede incluir desde la evaluación ex-ante que se realiza para implementar estrategias de promoción, hasta la evaluación de impacto que se debe realizar al finalizar un programa o proyecto.

En la implementación de estrategias de promoción del sector científico y tecnológico la evaluación ex-ante es aquel proceso mediante el cual se decide la distribución de beneficios materiales o simbólicos por lo que reviste una importancia fundamental que afecta al proceso de implementación como tal. Son los procedimientos formales y prácticas llevadas a cabo por las entidades de promoción para decidir la adjudicación de algún beneficio, generalmente en el marco de las convocatorias públicas. La política de evaluación en ciencia y tecnología es puntualmente la forma por la cual se decide la distribución de gran parte de los recursos.

### **Instrumentos de políticas de promoción de CTI en Argentina**

En nuestro país la ciencia y la tecnología alcanzan reconocimiento durante las décadas de 1950 y 1960. Ambas son recordadas ampliamente, por analistas e historiadores, como una “época de oro”.<sup>27</sup> Ya se señaló que a ese período corresponde la fundación de la mayoría de las instituciones de carácter público destinadas al diseño y la promoción de instrumentos para el desarrollo científico y tecnológico: la CNEA, en 1950; el INTI, en 1956; el INTA y el CONICET en 1957. De acuerdo a Albornoz (2008) la creación de estos organismos se debe en gran parte a tres factores específicos. El primero es el auge de las teorías del desarrollo en Argentina y América Latina durante el período 1950-1960. Estas teorías incluían, entre otras cuestiones, la preocupación por el impulso de la ciencia y la tecnología como camino para el desarrollo económico nacional y la consecuente mejora de las condiciones de vida de la población. El segundo factor es el consenso sobre el papel central del Estado en el estímulo a la producción de conocimientos científico-tecnológicos y el tercer factor que señala el autor es la consolidación de modelos institucionales para la promoción, planificación y producción de conocimiento. Posteriormente los países de América Latina comenzaron a homogenizar sus políticas científicas, a través de las directrices de organismos como la UNESCO y la OCDE,

principales organizaciones de asesoría en política científica. La primera, centrada fundamentalmente sobre los países en desarrollo, y la segunda, de cara a los industrializados. (Albornoz, s/f). A éstas podría agregarse el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que si bien se incorpora a la escena de la política en ciencia y tecnología en Argentina en la década de 1960, irrumpe con todas sus fuerzas a partir de los años noventa.<sup>28</sup>

Así, las políticas de fomento a la innovación incorporaron los marcos teóricos que enfocan el proceso desde una perspectiva sistémica y se transformaron en políticas de estímulo al “Sistema Nacional de Innovación”.

La irrupción de la noción de innovación tuvo en gran medida –al igual que otros enfoques provenientes de los países centrales– las características de un impulso mimético. Lo menos que puede decirse de la incorporación de esta idea, desde el enfoque del SNI, es que se trató de la aplicación no siempre crítica de modelos que interpretan realidades de otros contextos. A modo de ejemplo, puede mencionarse que a finales de 1996 el gobierno argentino comenzó la elaboración del Plan Nacional Plurianual 1999–2001, la primera línea de texto enuncia como objetivo “El desarrollo y fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante Sistema Nacional de Innovación o SNI)”.

Si bien son principalmente los políticos quienes deciden (López Cerezo 1996), es cierto que un grupo social –el de los expertos– juega un papel igual de importante, ya que tanto las decisiones como las modalidades que definen para llevarlas a cabo dependen en gran medida de sus consejos y advertencias.

En la exploración respecto de cómo y quiénes construyen la agenda sobre el sector de ciencia y tecnología, se observa que las estrategias de política pública de ciencia, tecnología e innovación las deciden, evalúan, implementan y están destinadas a un mismo y único actor: el *científico*. Esta característica, es una de las variables que afectan el proceso de implementación de las políticas de promoción.

En 2001 se sanciona la Ley N° 25.467, que constituye el marco legal del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Argentina, el cual impulsa y promueve en su artículo primero:

*Las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación, a fin de contribuir a incrementar el patrimonio cultural, educativo, social y económico de la Nación; propendiendo al bien común, al fortalecimiento de la identidad nacional, a la generación de trabajos y a la sustentabilidad del medio ambiente.*

Como afirma Del Bello (2014), la ley cristaliza la reforma institucional establecida en 1996 garantizando la continuidad de organismos ya existentes y la asignación de

funciones de formulación de políticas, medidas e instrumentos. En 2005, la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación (SECYT), en coordinación con el Observatorio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva presentaron las Bases para un Plan Estratégico en Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2015.<sup>29</sup> El documento fue considerado un trabajo fundamental cuyos aspectos principales serían retomados en posteriores documentos de política, en particular en la búsqueda de vínculos entre ciencia, tecnología y el sector productivo. De acuerdo a Porta y Lugones fue

*...un primer intento de integrar las políticas en cuestión y articularlas con el entramado productivo. Este documento constituyó un antecedente directo para la formulación del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" (2006-2010). Las Bases contienen los lineamientos centrales para la política y la planificación de estas actividades entre 2005 y 2015 e incluyen una serie de metas cuantitativas y cualitativas, algunas de las cuales deberían ser alcanzadas en el bicentenario y otras dentro de los diez años previstos por las Bases (Lugones y Porta 2011:7).*

El intento de elaborar un plan estratégico con metas concretas expresa, por un lado, el claro propósito de crecimiento y consolidación institucional, y por el otro la expectativa de alcanzar determinados niveles de desempeño del sistema nacional en función tanto de las necesidades del propio sistema, como del aporte del mismo al desarrollo nacional.

Algunas de las metas estratégicas establecidas para el año 2015 eran el aumento de la inversión total en I+D hasta llegar al 1% del PBI, el incremento del financiamiento privado a la I+D hasta equiparar el aporte público, el crecimiento del número de investigadores y tecnólogos hasta alcanzar el 3‰ de la PEA y la duplicación de la participación en el total de los recursos de I+D de las diecinueve provincias que concentraban sólo alrededor del 20% de los mismos.

Para el cumplimiento de las metas mencionadas era necesario ampliar la batería de instrumentos de política en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) disponibles. El aumento de los instrumentos de política de promoción de la CTI fue posible a partir de un programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de un préstamo con el Estado nacional.<sup>30</sup> El programa a desarrollarse durante el período 2006-2010 se denominó Programa de Modernización Tecnológica (PMT III).

A partir de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007, los instrumentos de política de promoción buscan profundizar la vinculación entre la industria, del sector productivo y el proceso de producción de conocimientos.

Asimismo, el gobierno definió políticas de promoción en sectores de alta tecnología mediante incentivos fiscales específicos y herramientas de financiamiento. Tal como sostienen Abeledo y Del Bello (2007), las estrategias y herramientas de política pública en ciencia, tecnología e innovación refuerzan el cuerpo institucional construido diez años atrás a través de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

La creación del MINCYT y la incorporación al discurso político de la noción de innovación como factor clave de la competitividad del país, fueron un claro signo de que la política para la ciencia, la tecnología y la innovación intentaba convertirse en Política de Estado.

### **Implementación de instrumentos de promoción de la CTI**

La política científica se constituye en un sector específico de las políticas públicas. Siguiendo a Albornoz (s/f), el objetivo de la política científica consiste ofrecer a las actividades científicas los medios óptimos para su desarrollo y definir las posibles contribuciones del conocimiento científico al desarrollo nacional. Para dar cumplimiento al mismo, el sistema institucional de ciencia y tecnología debería desempeñar las funciones de Planificación, Coordinación, Promoción y Ejecución. Cuando hablamos de políticas públicas de promoción de la ciencia y la tecnología nos referimos a un fragmento puntual de la política científica, dedicado a “crear las condiciones necesarias para la realización de los objetivos, al otorgar recursos y verificar si su utilización produce los resultados esperados” (Albornoz s/f:49).

Zurbriggen y González Lago (2010) sostienen que las políticas de promoción en Argentina son de carácter horizontal, bajo un esquema orientado por la demanda (entendiendo, en el sentido señalado previamente por otros autores, como demanda de los expertos y no de los potenciales usuarios), en el cual a partir de la postulación de propuestas por parte de los beneficiarios potenciales y su consecuente evaluación, se canalizan los recursos hacia actividades de ciencia, tecnología e innovación. Las autoras se basan en el modelo identificado por la CEPAL de “esquema orientado por la demanda”, en el que se señala que las políticas del sector implementadas en América Latina, presentan

*fallas frecuentes de Estado, tanto en lo que refiere a los procesos de evaluación de impactos como a la implementación en sí misma, producto de la fijación de metas no plausibles de ser concretadas por la debilidad en el diseño de los instrumentos para su ejecución*

(Zurbriggen y González Lago, 2010:18).

Estas fallas se centran en la necesidad de que el Estado reconozca que ya no corresponde un esquema de asignación de recursos impuesto en función de prioridades definidas políticamente, que representa una gran incertidumbre respecto de la implementación de

una política pública. Sino en la necesidad de políticas públicas que den cuenta del carácter social, colectivo y contingente del proceso. Esta apreciación refuerza la idea de que la etapa de implementación forma parte constitutiva –en este caso– de la política científica. Asimismo, refleja el carácter cíclico de las políticas públicas poniendo en evidencia que las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación. La habilidad para reconocerlas, la capacidad para enfrentarlas y la pericia para preverlas, es lo que facilita el desenvolvimiento integral de las acciones de la política pública. La implementación de una política pública entendida como parte de la decisión política y como momento relacionado al diseño, ofrece la posibilidad desde su concepción analítica de observar las distancias entre aquello que se declara formalmente y el resultado final alcanzado.

Algunos autores como Franco y Lanzaro (2006) sostienen que las reformas del Estado posteriores a los años ochenta en América Latina representaron cambios para las políticas públicas; en ese marco, las investigaciones de la región se han centrado en la relación entre política y políticas públicas, a partir de casos de estudio respecto del análisis de la influencia de las variables políticas y de los actores como determinantes del proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Asimismo, resaltan que los avances en el campo académico han sido significativos, pero que no han alcanzado la misma relevancia en la práctica de los programas.

Por su parte, Lahera (2005) sostiene que el peor déficit en América Latina no son las políticas en sí, sino la capacidad de implementación de políticas en general. El autor subraya que el déficit de la implementación no se encuentra determinado sólo por las capacidades preexistentes, sino también con la diferencia entre lo propuesto y lo alcanzado.

Retomando las definiciones de los autores mencionados en relación con el proceso de implementación y sus etapas, podemos sostener que durante las etapas de elaboración de lineamientos, distribución de recursos y supervisión se producen interacciones entre los actores que intervienen y forman parte de ese proceso. Asimismo sólo en el transcurso de esa interacción, es decir, durante la práctica, pueden reconocerse las pautas del proceso de negociación que los mismos instauran. Los niveles de articulación entre los actores del complejo ciencia, tecnología e innovación representan una cuestión crítica para su funcionamiento virtuoso, que ha sido resaltada en varios documentos citados a lo largo del trabajo. Particularmente desde la noción de “triángulo de Sábato” y la importancia que se atribuye a las instituciones encargadas de la política CTI en el diseño e implementación de actividades, conforme a las características que adquieren esa vinculación e interacción en cada región.

## La implementación del Programa de áreas estratégicas (PAE 2006)

En abril del 2006, el estado –a través de la ex Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECYT)– firmó con el Banco Interamericano de Desarrollo el contrato de préstamo BID N° 1728/OC-AR para cooperar en la ejecución del Programa Modernización Tecnológica III (PMT III-8/2006). El programa comprometeía 510 millones de dólares a ejecutarse entre el 2006 y el 2009; tenía como fin:

*fortalecer la capacidad del país en ciencia y tecnología para dar respuesta a problemas sectoriales y sociales prioritarios y contribuir a incrementar en forma sostenible la competitividad del sector productivo, sobre la base del desarrollo de un nuevo patrón de producción basado en bienes y servicios con mayor densidad tecnológica.*

Su propósito era:

*contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación y de los Sistemas Regionales de Innovación, aumentando las capacidades innovativas y de asociatividad de sus actores, contribuyendo al desarrollo de una infraestructura científica y tecnológica moderna que apoye los esfuerzos nacionales orientados a generar conocimientos, y a integrar la CyT a las diversas actividades y sectores de la sociedad argentina.<sup>31</sup>*

El estudio del Programa de Áreas Estratégicas (PAE) se realizó a partir de un abordaje mixto con foco en el estudio de su dinámica como instrumento asociativo de promoción CTI. La información recolectada proviene de la selección de documentos de carácter público existentes sobre el instrumento y del análisis de entrevistas. El punto de partida lo constituyen las fases que el instrumento atraviesa durante la implementación. Así, para las fases de formulación y evaluación se realizó el análisis de información (documentos normativos y regulatorios, de evaluación, información de gestión disponible en el organismo público encargado de la implementación) que establece los lineamientos y dan origen al instrumento PAE. Para las fases de ejecución y seguimiento se realizó el análisis documental de los mecanismos formales construidos para la medición de resultados y entrevistas a los actores beneficiarios de algunos casos seleccionados y al personal técnico del organismo ejecutor.

El análisis documental y las entrevistas se llevaron adelante en base a tres ejes:

- La producción de conocimiento a través de la interacción de actores.
- La Gestión del instrumento como cluster, proyecto integrado y asociativo.

- El correlato de la integración y la interacción de actores durante las etapas de la implementación.

Es importante señalar que el programa se basaba en un diagnóstico favorable de la situación económica del país, lo que implica de alguna manera una visión de oportunidad y una orientación tácita. Tal como lo expresa un informe publicado en 2010, “El Programa de Modernización Tecnológica III (PMT III) se diseñó y aprobó en un contexto de recuperación económica, posterior a la profunda crisis que sufrió la Argentina en 2001-2002, en la que se registró una pérdida del 20% de su producto bruto interno (PBI)”.<sup>32</sup>

Ese mismo año, la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) publicó el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010). El Plan Bicentenario se autodefinía como un “proceso continuo e interactivo de definición de estrategias, objetivos y metas” y dejaba roles claramente establecidos en el ámbito de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación nacionales. Así, la SECYT figura como el organismo responsable de elaborar y proponer políticas por medio del Plan y evaluar su desarrollo y cumplimiento; y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) como responsable de la promoción de las actividades. Esta última debía gestionar y adjudicar fondos “a través de evaluaciones, concursos, licitaciones o mecanismos equivalentes que garanticen transparencia”.

Entre las metas proyectadas en el plan se encuentra el incremento proporcional en la inversión en ciencia y tecnología por parte del sector privado<sup>33</sup> y la hipótesis de que el mismo alcanzaría hacia 2010 el 50% de la inversión nacional total en ciencia y tecnología.<sup>34</sup> Asimismo, el Plan presenta un apartado en el que refuerza el aumento de inversión en el sector con la coordinación de políticas públicas en relación con un Sistema Nacional de Innovación.

Bajo esta idea de coordinación de políticas y constitución de un SNI integrado, el Plan Bicentenario presentaba una serie de programas, acciones e instrumentos entre los que se encontraba el Programa de Áreas Estratégicas (PAE),<sup>35</sup> cuyo objetivo era la conformación de “clúster de conocimientos”, y el apoyo a la realización de proyectos integrados en áreas y temas prioritarios establecidos previamente en el mencionado plan.<sup>36</sup>

A diferencia de otras líneas de financiamiento de la ANPCYT, el PAE pretendía, a través de la interacción sinérgica de las instituciones involucradas, su carácter (público y privado), y sus diferentes funciones en la producción de conocimientos, la mejora de la competitividad del sector productivo y el desarrollo social. Para la conformación de los clústers, el PAE debía estructurarse sobre un conjunto de subproyectos financiables con los instrumentos regulares de los fondos pertenecientes a ANPCYT (FONCYT y FONTAR). Los instrumentos de estos fondos, que existen como líneas de financiamiento independientes de la Agencia, presentan características diversas en cuanto a

actores participantes, montos a financiar, requisitos de presentación, tiempos de ejecución, tipo de objetivos y resultados esperados. El nuevo instrumento debía reunir estas particularidades en su formulación.

Si pensamos en la etapa de elaboración de lineamientos dentro de la implementación del PAE como el momento de apertura de la convocatoria, podemos identificar la coexistencia de diferentes modelos de gestión. En un primer momento, surgen rasgos del modelo *top down*, donde la decisión política viene dada en el contrato del préstamo y el reglamento operativo, mientras que la burocracia personificada en los cuadros de la administración pública establecidos por la misma decisión política, la ejecuta sin alterar el curso ni las reglas establecidas en la instancia superior. Por otra parte si nos posicionamos sobre las bases de la convocatoria como el punto de partida para la asignación de recursos y las analizamos en clave del modelo de interacción podemos afirmar que la implementación en su etapa de elaboración de lineamientos presentó a partir de la definición de las reglas del instrumento la raíz de las dificultades que debió asumir el proceso de implementación del PAE debido a su complejidad. Entre ellas se destacan los requisitos de: agrupar actividades de naturaleza y finalidades distintas; la participación de actores con diferentes intereses, objetivos y funciones; el agrupamiento de componentes con reglas de funcionamiento y mecanismos de evaluación diferentes y la diversidad de organizaciones participantes.

El obstáculo más difícil de sortear quizás haya sido la necesidad de combinar instrumentos que debían desenvolverse de forma independiente y bajo reglas propias. El hecho de que el PAE haya establecido como requisito la articulación de un conjunto de instrumentos preexistentes es una variable que refuerza los inconvenientes mencionados, desalentando la asociatividad de los grupos de trabajo. Al ser un instrumento compuesto por otros, con años de trayectorias individuales y que han desarrollado tiempos y lógicas de funcionamiento diferentes, la posibilidad de trazar un plan de trabajo conjunto se vio entorpecida, acentuando la tendencia de la formación de subgrupos sin conexión entre sí.

Como instrumento de promoción, el PAE fue la primera experiencia de puesta en marcha de un programa desde el ámbito de las políticas públicas de promoción CTI, con un importante nivel de complejidad en el financiamiento y tiempo de ejecución; así como en la pretensión de articulación de sectores e institucionalización de proyectos. Las limitantes del proceso de la implementación mantienen relación con la complejidad de la acción conjunta, evidenciada por la multiplicidad de actores que intervienen en el proceso y la puesta en juego de sus intereses; así como las características que la burocracia adoptó y los tipos de organizaciones involucradas.

Las etapas de elaboración de lineamientos y distribución de recursos se identifican en el PAE con las acciones de formulación y evaluación que la ANPCYT debió llevar adelante. En el transcurso de esas acciones se producen interacciones, entre la burocracia

y los beneficiarios. En este sentido, el instrumento PAE, parte integrante de la política que pretendía inaugurar el plan bicentenario, no recoge durante su implementación los supuestos de los que parte –integración, asociatividad, interacción– a pesar de poseer varios de sus atributos, que se constituyen como características –de existencia previa– en el conjunto de actores participantes del instrumento.

En términos de gestión de las etapas de formulación y evaluación durante la implementación, en los documentos rectores del proceso se identifican elementos relacionados con la naturaleza de las actividades, la heterogeneidad y diversidad de actores, instituciones y herramientas involucradas en los proyectos. La explicitación de estos elementos permite inferir que la formulación y evaluación del PAE, incluiría mecanismos consecuentes con un modelo de gestión interactivo.

La falta de herramientas que permitan evaluar el desempeño de los consorcios o de sus potenciales integrantes, para incrementar la interacción y evitar desvíos durante la formulación; junto a la ausencia de instancias de evaluación complementarias a los mecanismos tradicionales del control de calidad, significaron la reducción de la gestión del instrumento en un modelo en el que la burocracia llevó adelante las acciones planificadas sin posibilidad de flexibilización durante el curso de acción preestablecido.

En función de lo expuesto se identifican dos aspectos en relación con la gestión de proyectos integrados y complejos: la necesidad de introducción, durante la formulación y evaluación de los mismos, de mecanismos formalizados de interacción entre la burocracia y los beneficiarios en pos de la recolección y generación de datos que permitan el ajuste del instrumento; y la reorientación de acciones en pos del cumplimiento de los objetivos del instrumento diseñado.

La etapa de distribución de recursos comporta, en el marco del PAE, las fases de evaluación y ejecución. Del análisis de la fase de evaluación surgen interrogantes en relación con el desfase y/o desvíos respecto del plan previsto y las medidas correctivas desde la gestión. Por otra parte, la respuesta a estas cuestiones arroja luz respecto de la etapa de supervisión, identificada con la fase de seguimiento de los proyectos. En términos de la gestión de los proyectos y su administración, el modelo identificado es aquel concordante con las prácticas establecidas por la estructura burocrático-administrativa que sostenían la ejecución de recursos y que presenta, al igual que en las fases anteriores, el derrame de decisiones y cursos de acción establecidos en una instancia superior. Asimismo, se evidencia la ausencia de interacciones concretas y formales entre los beneficiarios del programa y los encargados de su gestión, que permitan vislumbrar la posibilidad de ajuste sobre la marcha.

Desde el lado de los beneficiarios, la ejecución y el seguimiento es vista como ad hoc, con procesos de gestión personalizados y bastante improvisados; y desde la perspectiva

de los actores burocráticos la ejecución y el seguimiento se solapan con la marcha financiera y los montos erogados. La base burocrática de la gestión de los proyectos tanto administrativa como financiera no induce la integración, ni ofrece recursos humanos en cantidad y calidad necesaria para atenderlos de manera satisfactoria. Esto se observa en la fase de seguimiento, en la que se supone que las tareas de supervisión de un proyecto estratégico incluyan desde la gestión mecanismos tendientes al cumplimiento de las condiciones de unicidad y el carácter integrado.

### **Corolarios y recomendaciones: La producción de conocimiento en contexto y los sistemas nacionales**

Las nociones pertenecientes a determinados marcos conceptuales incorporadas en el discurso de la política CTI impregna el discurso de los instrumentos que a través de éstas se diseñan dejando marcas e implicancias en el proceso de implementación.

En este sentido la incorporación de conceptos, particularmente el de Sistema Nacional de Innovación (SNI) es parte de un proceso situado a mediados de los '90 a partir de los cambios institucionales que significaron la reforma del Estado. La noción de SNI ha sido representativa de este proceso desde su incorporación en los documentos de organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial (BID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BIRF), constituyéndose en el basamento para el diseño de políticas públicas de desarrollo. En este caso particular el concepto ha funcionado como articulador de un discurso que da lugar al instrumento PAE y como noción que lo atraviesa inclusive durante el proceso de implementación.

En el momento en que la implementación se convierte en una actividad meramente técnico-administrativa las marcas se desdibujan y la gestión no se pregunta ni cuestiona de dónde vienen los conceptos, si son aplicables o apropiables a nuestras condiciones de producción de CTI, a nuestros contextos locales. Así la implementación pareciera dejar de formar parte de ese proceso de la política adquiriendo vida propia.

Este mismo proceso a partir del cual emerge la noción de SNI, sumergió otras y con ello las implicancias de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología situado local/regionalmente. Conjuntamente implicó el abandono de la perspectiva crítica hacia la implantación de modelos heredados y la orientación de políticas instauradas por el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (PLACTS). Como parte del mismo proceso, se legitimaron e ingresaron a la agenda CTI políticas, programas e instrumentos que incentivan la asociatividad y la producción de conocimiento para la resolución de problemas, con miras a lograr el funcionamiento sistémico.

Por otra parte, los cambios en el diseño de las acciones de promoción, que forman parte de la política pública en CTI, necesariamente suponen consecuencias a la hora de la implementación y en esa etapa se evidencian los preceptos para su institucionalidad.

Las conceptualizaciones en relación al sistema nacional de innovación pasaron a formar parte del discurso, tanto de los nuevos planes y programas como de los documentos de los organismos que aportan recursos al sector.

Así, los marcos referenciales establecidos ingresan a las políticas del sector dando lugar, en este caso, a instrumentos que promueven la creación de redes, aglomerados productivos, clústeres de conocimiento con base en la articulación público-privada y la implicación e incorporación de nuevos actores.

En una época marcada por la fuerte tendencia al aumento en el gasto en ciencia, tecnología e innovación la creación de instrumentos destinados a estimular y fortalecer el SNI debió estar acompañada de un proceso de aprendizaje institucional que facilite desde el proceso de implementación el funcionamiento sistémico. El carácter transitorio de las acciones conjuntas para la resolución de problemas, junto a las pocas muestras de continuidad de las mismas, permiten cuestionar, cuando no poner en dudas, el aporte genuino de los instrumentos diseñados en el estímulo y fortalecimiento del carácter sistémico a nivel local.

En este sentido, los análisis de la implementación de políticas se constituyen en el termómetro de las condiciones de posibilidad de una acción determinada y el grado de complejidad desde la perspectiva de la multiplicidad de actores y factores que intervienen. Por otra parte, es importante que se incorpore al análisis de los procesos de implementación una mirada pluralista que recoja e interrelacione los diferentes enfoques y marcos conceptuales producidos. La utilidad de los enfoques radica en el aporte que estos realizan para la explicación de un fenómeno, pero muchas veces nos colocan en una perspectiva de análisis que nos impide pensar en su convivencia. Sin embargo, esta convivencia permite la generación de información relevante e inicia el camino hacia nuevas formas de abordaje, siempre y cuando la realidad del fenómeno otorgue algún asidero. En cualquier caso, la utilización e interpretación de enfoques aplicados a otros contextos debe, al menos, analizarse desde el posicionamiento de una actitud crítica.

Acortar esta brecha iniciaría el camino hacia lo que se define como una política pública de excelencia, que plantea objetivos claros y logra definir de la mejor manera temas técnicos. Si bien estos últimos no pueden reemplazar la política, la complementan para darle forma y en este sentido forman parte de ella. El proceso de mejora debe ser selectivo y debe poder determinar qué es lo que se quiere mejorar. Asimismo, para la mejora de las capacidades de implementación es necesario entender al sector público, no como factor ajeno a cómo se deciden e implementan las políticas, sino como endógeno al proceso.

Si bien no existen recetas generales para el cambio institucional necesario para que las políticas CTI, que formaron parte de la reforma del Estado, se conviertan en políticas de excelencia, los estudios de los procesos de implementación abren una puerta para lograr una mejor articulación entre las consideraciones políticas y las técnicas.

Por último, si un Sistema Nacional de Innovación es un proceso de aprendizaje -del cual el desarrollo tecnológico es parte- acumulativo, incierto y arraigado en las relaciones entre organizaciones e integrado no solo a las actividades desarrolladas por las instituciones de ciencia y tecnología, su construcción necesariamente es histórica y las interacciones surgen de sus condiciones de posibilidad.

El diseño de un instrumento de política debería, de mínima, tener en cuenta las condiciones de posibilidad, e incorporar en las áreas de planificación y gestión el análisis en relación con el enfoque conceptual adoptado, su contribución, y las posibles distorsiones que puede introducir en la apreciación del contexto en el que se pretende aplicar. La crítica del PLACTS a las orientaciones de política propuestas por UNESCO en los años 50, presuntamente desinteresadas, se vuelve vigente, poniendo en evidencia que cada proceso de aprendizaje por interacción debería ser útil para delinear políticas que efectivamente respondan a necesidades locales y/o regionales, y consecuentemente deberían permitir una gestión de instrumentos que no se reduzca a la actividad de los actores aguas abajo de la decisión política y bajo el paraguas de marcos conceptuales importados. Se trataría entonces de un proceso de aprendizaje retroalimentado con el aporte de categorías locales que permitan el abordaje de nuestra realidad como país.

Si la comprensión de nuestro complejo de ciencia, tecnología e innovación, o de nuestro sistema actual de ciencia, tecnología e innovación, le diera uso a la noción de sistema para identificar espacios regionales y locales donde las actividades relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación se congregan, y si sostuviéramos que en el mismo se producen interacciones diferentes entre actores del sector productivo, científico y gubernamentales, que se movilizan conforme a sus intereses, contextos e instituciones culturales, educativas, etc., en la producción de conocimiento, entonces, la política y la gestión deberían tomar este marco como el lugar donde se produce el aprendizaje, donde la innovación en última instancia también sería una construcción contextual y algo diferente en cada caso.

A la luz de las conclusiones vertidas sería deseable la formulación de un cuerpo teórico y metodológico que permita relevar los resultados de la implementación, la creación de herramientas para facilitar la interacción a lo largo de toda la cadena institucional de la cual forma parte la implementación; el diseño de herramientas administrativas y de gestión que permitan el ajuste de los instrumentos diseñados sobre la marcha; junto a la consecuente capacitación de los cuadros burocráticos y técnicos específicos para el proceso de implementación.

Desde una perspectiva en la que los cursos de acción posteriores a la formulación de instrumentos de política, son parte de la política, los análisis de procesos de implementación orientados al estudio de la puesta en marcha de instrumentos política pública CTI, pueden aportar información relevante para la gestión y poner en valor el estudio de caso como estrategia de investigación.

La información recogida durante el proceso de implementación de un instrumento de política puede resultar útil como insumo para la medición, entre otras cosas, del impacto, de la articulación de sectores y de los vínculos establecidos por las instituciones y actores participantes. La falta de herramientas que permitan evaluar el desempeño de un instrumento particular y de los actores participantes, junto a la ausencia de instancias de evaluación complementarias a los mecanismos tradicionales de control, se traducen en una gestión configurada sobre la rigidez de los mecanismos de administración del organismo designado para su implementación y en un trabajo de gestión que solo se ajusta a llevar adelante acciones generales, sin posibilidad de flexibilización durante el curso de acción preestablecido.

La implementación de políticas específicas que incorporan el marco conceptual de Sistema Nacional de Innovación y las características de una nueva forma de producción cognitiva y los instrumentos diseñados para tal fin, aportaron a la consolidación de una nueva institucionalidad pública para promover la investigación científico-tecnológica y la innovación, con capacidad para reproducir acciones durante cierto tiempo, que es lo que convierte a las acciones de gobierno en política pública. Sin embargo, el diseño de instrumentos de promoción para impulsar el funcionamiento sistémico, resultan insuficientes si se carece de una estructura de gestión para ello.

Las instancias de aprendizaje institucional contextualizadas en el proceso y las prácticas de producción de conocimiento que cada instrumento propone resultan claves en este punto, así como el ajuste en el proceso de gestión de los instrumentos significaría dos cuestiones fundamentales. Por un lado, la necesidad de introducir, durante las etapas de implementación, mecanismos formalizados de interacción entre los actores participantes, en pos de la recolección y generación de datos que permitan el acople del instrumento y la reorientación de acciones. Por el otro, la adopción desde las instancias burocráticas de una actitud proactiva hacia aquello que los burócratas hacen. De este modo, en el marco del proceso de una política pública, se lograría completar el mapa de la implementación con la información producida durante sus etapas, a la vez que incorporarla a los mecanismos establecidos para la evaluación de gestión. Así, se generaría un proceso de aprendizaje para la administración pública con una perspectiva de largo plazo, planeamiento estratégico y previsibilidad, dando muestras de fortaleza institucional.

<sup>1</sup> Los modelos de gestión describen la implementación como una de las etapas del proceso por el que atraviesa cualquier política pública. Vid. Aguilar Villanueva (1992) y Estevez et al (2002).

<sup>2</sup> Revuelta Vaquero (2007) menciona a Pressman y Wildavsky, Sabatier y a Van Meter y Van Horn, entre otros, como los principales autores que fortalecieron –principalmente en países desarrollados– la implementación como área de estudio que abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados en busca del cumplimiento de los objetivos previamente decididos.

<sup>3</sup> Zurbriggen y González Lago (2010) mencionan el surgimiento de una nueva literatura relacionada con la producción de conocimiento y el proceso de innovación, producida desde la teoría del management, la economía de la innovación, la competitividad y la ciencia política que enfatiza cada vez más en el papel de las instituciones, las relaciones sociales etc., como elementos centrales para la competitividad y el desarrollo.

<sup>4</sup> Las principales fuentes de financiamiento externo para el sector científico y tecnológico ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde la década de 1970 con una perspectiva de oferta que evolucionó hasta incorporar la noción de Sistema Nacional de Investigaciones como marco conceptual y metodológico. Más recientemente se incorpora con el mismo enfoque el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Para un análisis completo ver Abeledo (2000).

<sup>5</sup> En 2008, las autoridades de los organismos de Ciencia, Tecnología e innovación de 8 países, entre ellos la Argentina, firmaron una declaración Ministerial afirmando la voluntad política de avanzar hacia la construcción de un mecanismo permanente para el diálogo entre políticas, y designan a la CEPAL como el encargado de coordinar las actividades y dirigir el proceso. (OCDE 2011).

<sup>6</sup> Los autores García Palacios, González, Galbarte, Lopez Cerezo, Lujan Gordillo, Osorio y Valdez (2001), distinguen entre la expresión “CTS” y “estudios CTS” para hacer referencia a las relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad como objeto de estudio en el primer caso y para identificar el ámbito académico que involucra los enfoques recientes del estudio de la ciencia y la tecnología en el segundo.

<sup>7</sup> En la misma línea se destacan, entre otros, autores Ziman, J. (1986) y Woolgar, S. (1991).

<sup>8</sup> En este caso, el punto de partida para la gestación del campo CTS tenía que ver más con una crítica al formato de política en ciencia y tecnología contraria a las necesidades de desarrollo de la región, que con una crítica a las consecuencias del complejo ciencia y tecnología. (Vaccarezza 1998:13-40).

<sup>9</sup> Las contribuciones de Sábato (1980,1982) en torno a la naturaleza de la tecnología y su participación en el proceso productivo, las fábricas de tecnología y el “triángulo” de interrelaciones; las de Herrera (1973) en relación con las vinculaciones entre el ámbito científico tecnológico y la cultura, los impactos socioeconómicos y los mecanismos de desarrollo y, la perspectiva de Varsavsky (1969,1971), respecto de las conciencias públicas respecto de las tecnologías en relación a contextos específicos, forman parte, entre otros estudios, del PLACTS.

<sup>10</sup> Cuando hablamos de campo CTS nos referimos al espacio interdisciplinario en el que convergen estudios de la investigación académica, la educación y la política pública que pretenden dar cuenta de los aspectos sociales de la ciencia y la tecnología, tanto en relación a sus condicionantes sociales como, a sus consecuencias sociales y ambientales.

<sup>11</sup> Lundvall (2002) sostiene que el análisis en otros niveles es no sólo legítimo sino también necesario en función de otorgar una explicación realista del funcionamiento del sistema nacional, además de proveer una visión más aclarada de los límites y eficiencia de las políticas a nivel nacional.

<sup>12</sup> En el año 2010, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, creó en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento y Políticas, el Programa de Estudios sobre el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED). Entre sus objetivos se propone “Analizar los desafíos actuales del sector CTI a la luz del Pensamiento Latinoamericano como insumo estratégico para la definición de políticas públicas que promuevan la autonomía científica, tecnológica e innovativa”. (<http://www.mincyt.gov.ar/programa/placted-programa-de-estudios-sobre-el-pensamiento-latinoamericano-en-ciencia-tecnologia-y-desarrollo-6414>).

<sup>13</sup> Para profundizar respecto de las características del “modelo lineal de innovación” como orientación de instrumentos de política científica y tecnológica, denominada políticas de oferta luego de la Segunda Guerra Mundial, ver Albornoz (s/f).

<sup>14</sup> El documento, denominado “Science and the Policies of Governments” fue publicado por la OCDE en 1963. (citado en Albornoz, 2007).

<sup>15</sup> Este nuevo documento fue publicado por la OCDE en 1981 y se tituló “Science and Technology Policy for the 1980s”. (citado en Albornoz, 2007).

<sup>16</sup> El artículo “El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria”, realiza un interesante análisis en esta línea. Por su parte, Nuñez Rover (1999), aporta la perspectiva de la ciencia y la tecnología en relación al desarrollo social y plantea que la sustitución

de la política científica y tecnológica por la política para la innovación, supone “el abandono de la pretensión de un desarrollo científico y tecnológico endógeno, relativamente autónomo”, y postula un tipo de política desvinculada de la sociedad real.

<sup>17</sup> Miró (s/f) realiza un análisis de caso desde la perspectiva relacional, e identifica como coordenadas teóricas dos enfoques. Uno de esos enfoques, centra su mirada en lo que sucede en la sociedad, por lo tanto las políticas son el resultado de los acuerdos y conflictos entre diferentes grupos sociales y, serán estos quienes moldearán los productos estatales. Otro de los enfoques cambia el eje desde las explicaciones centradas en acuerdos y conflictos entre diferentes grupos sociales hacia el concepto de Estado. Desde este enfoque se entiende que las políticas están hechas por agentes estatales que actúan de manera autónoma de las presiones de los grupos sociales.

<sup>18</sup> Si bien el surgimiento de los primeros trabajos se le atribuyen a Laswell en la década del '50, a partir de los años posteriores que aparecen modelos sobre la elaboración de políticas. (Pallares 1988:141-162).

<sup>19</sup> Laswell (1956,1971), es el primero en aportar un esquema denominado de “ciclo vital” para la interpretación del proceso de política pública. Pallares (1988) sostiene que el esquema de ‘ciclo vital’ de Laswell se ha mantenido como punto de referencia de las diferentes adaptaciones posteriores.

<sup>20</sup> Los dos modelos han servido para representar los ‘límites del camino’ en la búsqueda de un modelo descriptivo y prescriptivo al mismo tiempo, intentando evitar tanto el idealismo subyacente en el modelo racional como la limitación de perspectivas inherente al modelo incremental. (Pallares 1988).

<sup>21</sup> Estévez (2009:72-90.) realiza un análisis del denominado Modelo Secuencial de políticas públicas surgido en EE.UU. en las décadas del 60/70, a partir de las influencias de la teoría sistémica aportada por Easton, D., los estudios de Simón. y Lasswell, entre otros.

<sup>22</sup> Oszlak y O'Donnell, denominan a los asuntos problematizados socialmente, “cuestiones” y plantean que, todas atraviesan un “ciclo vital” que va desde su problematización hasta su resolución; pero no todos los asuntos tienen la posibilidad de convertirse en cuestiones, teniendo esto que ver con la interacción de actores y con su carácter contextual. (Oszlak y O'Donnell 1994:110).

<sup>23</sup> En este punto, puede observarse que los modelos “racional” e “incremental” –surgidos en los años '50 y '60- anteriormente mencionados, tenían como objetivo el abordaje de una de las etapas de las políticas públicas, focalizando los estudios en la etapa de formulación.

<sup>24</sup> La utilización de estos modelos ha sido foco de debate entre los analistas teóricos. Los interrogantes centrales son: una vez identificada y seleccionada la o las alternativas, ¿cuál es el enfoque adecuado para poner en marcha la decisión? ¿Existe un solo modelo a adoptar para la implementación de políticas públicas?

<sup>25</sup> Los autores esperan que estos factores puedan ser considerados para la formulación de nuevas políticas, utilizan para la dar cuenta de la relación entre los imperativos que describen, ejemplos como el de la CNEA; poniendo especial atención a los actores que dominan el proceso de implementación, en este caso el actor científico.

<sup>26</sup> La ANMAT es un organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional que depende técnica y científicamente de las normas y directivas que le imparte la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos del Ministerio de Salud. Se ocupa del registro, fiscalización, normalización y vigilancia de la sanidad y calidad de los productos, substancias, elementos, procesos, tecnologías y materiales que se consumen o utilizan en la medicina, alimentación y cosmética humana y del control de las actividades y procesos que están comprendidos en estas materias.

<sup>27</sup> La denominación de “época de oro” es utilizada por Albornoz (2008:187).

<sup>28</sup> Con el apoyo de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), después de 1976, el gobierno militar de la Argentina instaura una política científica y tecnológica que focalizaba en el desarrollo institucional. En ese marco se produjo la creación de los Centros Regionales del CONICET. Para un análisis pormenorizado de la relación entre la evolución del pensamiento del BID y la evolución de los instrumentos de apoyo a la innovación, ver: Rivas y Rovira (2014). El documento sostiene que el BID fue la principal fuente de financiamiento de la reforma institucional, contribuyó a consolidar el CONICET –a través de los préstamos BID I y BID II-, y con ello el enfoque lineal ofertista. Luego el banco cambió su enfoque, hasta asumir el Sistema Nacional de Innovación como marco teórico y metodológico.

<sup>29</sup> El primer Plan Nacional de Ciencia y Tecnología (1971-1975) fue elaborado en 1971 y entre sus objetivos establecía “pasar del 0,27% de inversión en ciencia y tecnología respecto del PBI en 1970, al 0,64% en 1975 y al mítico 1% en 1980, meta aún no alcanzada y que ha figurado hasta ahora en todos los planes de ciencia y tecnología”. (Del Bello 2014:38).

<sup>30</sup> El Banco (BID) presta su ayuda a través de estudios de preinversión, asistencia técnica reembolsable o no reembolsable y operaciones de préstamo. Tiene como premisa procurar que la ayuda sea de carácter reembolsable, siempre que sea factible. Los proyectos de ciencia y tecnología pueden ser financiados con recursos del Fondo para Operaciones Especiales o del Capital Ordinario de acuerdo con las actuales pautas para el uso de estos fondos y según la naturaleza del proyecto y del país prestatario. El Banco apoya la

formulación y aplicación de la política científica y tecnológica de los países miembros, que tenga como uno de sus propósitos integrar el desarrollo científico y tecnológico en los planes y políticas nacionales de desarrollo en general. (<http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/politica-de-ciencia-y-tecnologia-del-banco-interamericano-de-desarrollo,6225.html>).

<sup>31</sup> MINCYT, ANPCYT, Anexo Único contrato préstamo BID N° 1728/OC-AR, 2006, p. 1. Disponible en: <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/archivo/1376/agencia/contrato-prestamo-bid-1728-oc-ar>.

<sup>32</sup> BID, Informe de Terminación de Proyecto PCR. 2010 P. 3, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35593999>.

<sup>33</sup> El Plan Bicentenario establece esta meta en base a resultados obtenidos en la “Encuesta Nacional a Empresas sobre Innovación, I+D y TIC’s (2002-2004)” publicada en octubre de 2006, realizada por el INDEC con datos de los años 2002 a 2004 y a una creciente dinámica empresarial apoyada por instrumentos públicos de promoción de la I+D y de la innovación. (Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010), Capítulo VIII).

<sup>34</sup> Desde 2003, se produjo una fuerte recuperación de la inversión pública en actividades científicas y tecnológicas (AC&T). En aquel año, el presupuesto dedicado a AC&T fue de US\$828 millones, mientras que en 2010 llegó a US\$5270 (aproximadamente US\$1.320 millones). (BID, 2010:3). Asimismo, la inversión en AC&T creció más que el presupuesto nacional en su conjunto, aumentando su participación desde 1.38% en 2003 a 1,91% en 2010. Con respecto al PBI, la inversión en AC&T pasó de representar un 0,46% en 2003 a un 0,70% en 2010 (según los Indicadores publicados en 2011, disponible en [http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/documentos/indicadores\\_2011.pdf](http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/documentos/indicadores_2011.pdf), p.31).

<sup>35</sup> Al momento de surgimiento del PAE conformaban la ANPCyT, el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el Fondo para la investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) y el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFIT).

<sup>36</sup> Anexo Único contrato préstamo BID N° 1728/OC-AR, pág.14.

## Referencias bibliográficas

**Aguilar Villanueva, Luis** (1992) *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa.

**Albornoz, Mario** (2001) “Política Científica y Tecnológica: una Visión desde América Latina”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación CTS + I*, 1. <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/albornoz.htm> accesado el 1 de agosto 2014.

**Albornoz, Mario** (2007) “Los problemas de la ciencia y el poder”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, V.3, N°8. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1850-00132007000100005#notas](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132007000100005#notas) accesado el 24 de mayo 2018.

**Albornoz, Mario** (2008) *Claves del Desarrollo Científico y Tecnológico de América Latina*. Jesús Sebastián (ed.), México: Siglo XXI.

**Albornoz, Mario y Ariel Gordon** (2011) “La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983–2009)”, en Albornoz M. y Sebastian, J. (eds) *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, Madrid: CSIC, 2011:1-46.

**Carrizo, Erica y Victoria Alfonso** (2013) “Las políticas de CyT y el “estilo de desarrollo”: un proyecto inconcluso”, *Voces en el Fénix*, N°24:96-106.

**Dagnino, Renato, Hernán Thomas y Amílcar Davyt** (1996) “El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Centro REDES, Vol. III, N°7:13-51.

**Del Bello, Juan Carlos y Carlos Abeledo** (2007) “Reflexiones sobre cuestiones pendientes de la Agenda de Política Pública en Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina”, *Ponencia presentada en Primer Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

**Del Bello, Juan Carlos** (2014) “Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico”, en Rivas, Gonzalo y Sebastián Rovira (eds.) *Nuevas Instituciones para la innovación: Prácticas y experiencias en América Latina*, Serie Documentos de Proyectos Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) N°601:35-83.

**Elzinga, Aant y Andrew Jamison** (1996) “El cambio de las agendas políticas en ciencia y tecnología”, *Revista Zona Abierta* 75/76:91-133.

**Estevez, Alejandro M., Charles O. y James Anderson** (2002) “El modelo secuencial de políticas públicas, treinta años más tarde”, Centro de Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Esteves, Alejandro O. y Susana Esper** (2009) “Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas. Sus etapas”. *Revista del Instituto AFIP*, 5:72-90.

**Franco, Rolando y Jorge Lanzaro** (coordinadores) (2006) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

**Freeman, Christopher** (1987) *Technology policy and economic performance: lessons from Japan*, London: Pinter Publishers.

**García Palacios, Eduardo M.; Juan Carlos González, José Galbarte, J.A. López Cerezo, J.L. Lujan, N.M.Gordillo, C. Ossorio, C. y C. Valdez** (2001) “Ciencia, Tecnología y Sociedad: una aproximación conceptual”, *Cuadernos de Iberoamérica*, OEI.

**Gerston, Larry N.** (2010) *Public Policy Making: process and principles*. USA: New York: M.E. Sharpe.

**Gibbons, M. et al.** (1997) *La nueva producción del conocimiento: dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Pomares-Corredor.

**Hall, Peter** (1996) *El Gobierno de la Economía*, Ministerio de Trabajo y la Seguridad Social. Madrid: Alianza.

**Herrera, Amicar** (1971) *Ciencia y política en América Latina*. México: Siglo XXI.

**Hurtado, Diego y Mallo, E.** (2013) “Riesgos teóricos y agendas políticas de ciencia y tecnología: el “mal del modelo lineal” y las instituciones como cajas negras”, en Andrés Kozel, Horacio Crespo y Héctor Palma (comps.). *Heterodoxia y Fronteras en América Latina*. Buenos Aires, Teseo-Universidad Autónoma del Estado de Morelos, :449-476.

**Johnson, B. y Lundvall, B-A.** (1994) “Sistemas Nacionales de Innovación y aprendizaje institucional”, *Comercio Exterior*, Vol. 44, N°8:697.

**Ladenheim, Ruth** (2012) “Construcción Participativa de Políticas públicas en Ciencia, Tecnología e Innovación”, En Información de la Secretaría de Planeamiento y Políticas (INFOSePP), MINCyT, Año2, N°3. <http://en.mincyt.gov.ar/adjuntos/archivos/000/024/0000024768.pdf>, accesado el 1 de agosto 2014.

**Lahera, Eugenio** (2004) *Introducción a las políticas pública*. Chile: Fondo de Cultura Económica.

**López Cerezo, José Antonio** (1998) “Ciencia, Tecnología y Sociedad: el estado de la cuestión en Europa y Estados Unidos”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, N° 18: 41-68.

**López Cerezo, José Antonio, M. González García y José Luis Lujan Lopez** (1996) *Ciencia, tecnología y sociedad. Una introducción al estudio social de la ciencia y la tecnología*. Madrid: Tecno.

**Lugones, Gustavo y Fernando Porta** (2011) *Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

**Lundvall, B-A.** (1992) *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter.

**Lundvall, B-A.** (2002) *National systems of production, innovation and competence building*. Aalborg: Aalborg University, Department of Business Studies.

**Mallo, Eduardo** (2011) “Políticas de ciencia y tecnología en la Argentina: La diversificación de problemas globales, ¿soluciones locales?” *REDES*, vol. 17, N° 32:133-160.

**Miró, Julieta** (s/f) “El ciclo de las políticas públicas”, Facultad de Trabajo Social, UNER, [http://www.fts.uner.edu.ar/polit\\_planif/documentos/miro.htm](http://www.fts.uner.edu.ar/polit_planif/documentos/miro.htm), accesado el 1 de abril del 2015.

**Nuñez Jover, J.** (1999) “La ciencia y la tecnología como procesos sociales. Lo que la educación científica no debería olvidar”, OEI: <http://www.oei.es/salactsi/nunez07.htm>, accesado el 1 de abril del 2015.

**OCDE** (2011) “Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación: Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe”, París: Centro de Desarrollo de la OCDE.

**Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell** (2007) “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en Carlos Acuña (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007:555-584. <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/Oszlak-O-y-ODonnell-G-1984-Estado-y-Polticas-estatales-en-Amrica-Latina-Hacia-una-estrategia-de-investigacin.pdf>, accesado el 29 de agosto de 2017.

**Pallares, Francesc** (1988) “Políticas públicas. Sistema político en acción”, *Revista de Estudios Políticos*, N°62:141-168. [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Pallares,%20Francesc%20\(1988\).pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Pallares,%20Francesc%20(1988).pdf), accesado el 1 de abril de 2015.

**Patel, Parimal y Keith Pavitt** (1994) “National innovation systems: why are they are important, and how they might be measured and compared”. *Economics of Innovation and New Technology*, N°3:77-95.

**Pressman, J.L. y A. Wildavsky** (1973), en Aguilar Villanueva; L., *El estudio de las políticas públicas, Estudio Introductorio*, México: Miguel Ángel Porrúa.

**Rein, M., y F. Rabinowitz, F.** (1978) “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Aguilar Villanueva, L., *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa:147-184.

**Reuelta Vaquero, Benjamín** (2007) “La implementación de políticas públicas”, *Díkaion*, N°16:135-156.

**Rivas, Gonzalo. y Sebastián Rovira** (eds.) (2014) *Nuevas instituciones para la innovación Prácticas y experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Documentos de Proyectos N°601:260. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36797>, accesado el 1 de abril de 2015.

**Roca, Alejandra y Mariana Versino** (2009) “Las políticas de ciencia y tecnología en la Argentina reciente (1983-2008): los discursos de gestión y las prácticas de evaluación”, en *Dossiê Sistemas Territoriais de Inovação e Políticas de C&T na América Latina, Rev. de Adm. Fead-Minas*, Vol. 6, N°1/2:33-55.

**Sábato, Juan y Natalio Botana** (1975) “La ciencia y la Tecnología en el desarrollo futuro de América Latina”, en Sábato J. (Coord.) *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Buenos Aires: Paidós.

**Sanz Merino, Noemí** (2008) “La apropiación política de la ciencia: origen y evolución de una nueva tecnocracia”. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Vol.4 N° 10:85123. <http://www.scielo.org.ar/pdf/cts/v4n10/v4n10a07.pdf>, accesado el 20 de julio de 2015.

**Tamayo Sáez, Manuel.** (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en Bañon, Rafael y Castillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad:281-312.

**Vaccarezza, Leonardo** (1998) “Ciencia, Tecnología y Sociedad: el estado de la cuestión en América Latina”. *Revista Iberoamericana de Educación OEI*, N°18:13-40.

**Varsavsky, Oscar** (1969) *Ciencia, política y cientificismo*, Buenos Aires: CEAL.

**Varsavsky, Oscar** (1971) *Ciencia y Estilos de Desarrollo. Ciencia Nueva, Revista de Ciencia y Tecnología*, N° 13:38-39. <http://blog.ciencianueva.com/>, accesado el 1 de abril de 2015.

**Zurbriggen, Cristina. y Mariana Gonzalez Lago** (2010) *Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en los países del MERCOSUR*. Serie Cuadernos del CEFIR, N°007, Montevideo: CEFIR.  
<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2011/07648.pdf>

## Fuentes

**InfoLEG** Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, Ley N° 23.877, Ministerio de Economía de la República Argentina, Centro de Documentación e Información. <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/277/norma.html>, accesado el 1 de agosto 2014.

**MINCYT** (2006) Plan Estratégico Nacional de Ciencia, tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. [http://www.mincyt.gob.ar/\\_post/descargar.php?idAdjuntoArchivo=22513](http://www.mincyt.gob.ar/_post/descargar.php?idAdjuntoArchivo=22513), accesado el 1 de agosto 2014.

**OCDE** (2011) “Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación: Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe”. Centro de Desarrollo de la OCDE., <http://www.oecd.org/centrodemexico/47435448.pdf>, Accesado el 16 de febrero 2015.

## Cómo citar este artículo:

**Castro Demiryi, Victoria** (2019) “Políticas de promoción y estímulo de la innovación: La importancia de la implementación de instrumentos”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 8 N°16: 263-297



# Política tecnológica e industrial en contexto semiperiférico: la producción pública de medicamentos en Argentina (2007-2015)

*Technology and Industrial Policies in Semi-peripheral environments:  
Public Production of Medicines in Argentina (2007-2015)*

## **Lautaro Zubeldía**

Doctor en Ciencias Biológicas.  
Becario posdoctoral de CONICET  
Centro de Estudios de Historia de la  
Ciencia y la Técnica, Escuela  
de Humanidades - UNSAM  
lzubeldia@unsam.edu.ar

## **Diego Hurtado**

Doctor en Ciencias Físicas  
Director del Centro de Estudios de  
Historia de la Ciencia y la Técnica,  
Escuela de Humanidades - UNSAM  
dhurtado@unsam.edu.ar

## **Resumen**

Nos enfocamos en los procesos de toma de decisiones vinculados al impulso de las políticas de producción pública de medicamentos (PPM) en Argentina, durante el período 2002-2015, como caso paradigmático de país semiperiférico que se propone construir capacidades estatales en un sector estratégico de la economía y del desarrollo social. Con este objetivo analizamos: (i) las iniciativas públicas para definir objetivos y construir capacidades de coordinación y organización del sector; (ii) las presiones políticas y económicas del sector privado y sus consecuencias; y (iii) la yuxtaposición de diferentes sentidos socioeconómicos asignados a las políticas de PPM. Concluimos que, como sector emergente, la PPM alcanzó dimensión de política pública y que, a pesar de obstáculos y contradicciones, al final del período estudiado logró un nivel de organización inédito. También inferimos que la trayectoria del sector de PPM ejemplifica un rasgo definitorio de los países semiperiféricos como aquellos que se

## **Fecha de recepción:**

18.9.18

## **Fecha de aceptación:**

14.11.18

proponen alterar los roles asignados por la división internacional del trabajo al presionar sobre la “zona de contacto” de algunos sectores de retornos crecientes reservados a las grandes firmas.

**Palabras clave:** Producción pública de medicamentos - política tecnológica - semiperiferia - Argentina

### **Abstract**

*We focus on the decision-making processes oriented to the promotion of public production of drugs (PPD) policies in Argentina, during 2002-2015, as a paradigmatic case of a semi-peripheral country that aims to build public capacities in a strategic sector of the economy and social development. With this goal we analyze: (i) public initiatives to define aims and build capacities for coordination and organization of the sector; (ii) the political and economic pressures from private sector and their consequences; and (iii) the juxtaposition of different socioeconomic meanings assigned to PPD policies. We conclude that the PPD, as an emerging sector, reached the dimension of a public policy and that it achieved, despite obstacles and contradictions, an unprecedented level of organization at the end of the analyzed period. We also infer that the trajectory of the PPD sector exemplifies a defining feature of semi-peripheral countries such as those that intend to alter the roles assigned by the international division of labor by pressing on the “contact zone” of some sectors coveted by big firms.*

**Key words:** Public production of drugs - technology policy - semi-periphery - Argentina

## **Introducción**

La fragilidad y discontinuidad de las políticas industriales y tecnológicas y la inestabilidad institucional forman parte de las debilidades estructurales que enfrentan los países semiperiféricos para impulsar procesos de desarrollo.<sup>1</sup> Las dinámicas de investigación y

desarrollo (I+D), escalamiento tecnológico y producción en sectores estratégicos, así como su coordinación con otros sectores de la economía deben enfrentar numerosos obstáculos propios de los países semiperiféricos: la baja inversión en investigación y desarrollo (I+D) local del sector privado; la presencia dominante de empresas transnacionales en los sectores de retornos crecientes, que aplican estrategias maximizadoras desconectadas de los ecosistemas económicos locales; la financierización especulativa creciente desde la década de 1980; y la desventaja geopolítica para negociar “reglas de juego”, como las crecientes exigencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a las medidas de política industrial y a la protección de la propiedad intelectual (Akyüz, 2005; Correa, 2005; Nguyen, 2010). Todos estos factores están presentes en la trayectoria de producción pública de medicamentos iniciada en Argentina en 2002.

En Argentina, luego de un cuarto de siglo de políticas neoliberales específicas de la semiperiferia, que derivaron en la crisis terminal de 2001 y dejaron un Estado devastado, las políticas de producción pública de medicamentos (PPM) durante el período 2002-2015 representan un caso paradigmático de proceso de construcción de capacidades estatales para impulsar políticas industriales y tecnológicas –I+D, procesos de aprendizaje y escalamiento tecnológico, logística y prospectiva, transformación de las regulaciones, entre otros– en un sector estratégico. Como parte de las políticas impulsadas por un gobierno que se propuso abandonar, a contracorriente de la tendencia global, el paradigma neoliberal dominante para iniciar un nuevo ciclo de industrialización inclusiva, la trayectoria de la PPM presenta las debilidades y contradicciones propias de un país semiperiférico que se propone modificar, en un sector de economía, el lugar asignado en la división internacional del trabajo.

Con estos objetivos, nos centramos en: (i) las iniciativas públicas para definir objetivos y construir capacidades de coordinación y organización del sector; (ii) las presiones políticas y económicas del sector privado de producción y/o comercialización de medicamentos y sus consecuencias; y (iii) la yuxtaposición de diferentes sentidos socioeconómicos asignados a las políticas de PPM, desde la PPM concebida para la provisión de medicamentos básicos esenciales en contexto de emergencia sanitaria y/o para la generación de capacidades públicas enfocadas en atenuar la arbitrariedad de los márgenes de ganancia del sector privado –es decir, la PPM como reguladora de los precios de mercado–, hasta la PPM como política orientada al impulso de producción complementaria, que no compita por márgenes de rentabilidad con el sector privado –al concentrarse en medicamentos esenciales y/o huérfanos–,<sup>2</sup> o bien como recurso para impulsar una industria nacional de medicamentos con capacidades de I+D para la producción de principios activos en el país, con el consecuente ahorro de divisas en el corto plazo y la proyección al mediano plazo como actor “empresarial” con capacidad de competir y de negociar colaboraciones estratégicas con el sector privado nacional.

Finalmente, con el retorno de un ciclo de neoliberalismo con rasgos propios de la semi-periferia, a fines de 2015 se inició un proceso de desmantelamiento y desfinanciamiento de las políticas de PPM con el objetivo de “devolver” el mercado de los medicamentos a los sectores concentrados nacionales y extranjeros. A modo de epílogo, contrastamos este proceso incipiente con los avances y debilidades de las políticas del período 2003–2015.

### **Antecedentes: los medicamentos como negocio**

Durante la década de 1990, las gestiones de gobierno de Carlos Menem (1989–1999) y Fernando de la Rúa (1999–2001) promovieron una variante de neoliberalismo con especificidades propias de la semiperiferia. El rasgo distintivo de este *neoliberalismo semiperiférico* fue la subordinación geopolítica y geoeconómica al neoliberalismo de las economías centrales a través de la desregulación —entendida como franca “des-institucionalización”— de los sectores económicamente estratégicos a partir de esquemas de libre mercado,<sup>3</sup> en paralelo a la privatización de empresas públicas y la promoción de la inversión extranjera directa (IED) que, en el caso de Argentina, pasó a ser uno de los recursos necesarios, junto con el endeudamiento externo, para sostener el régimen de cambio fijo conocido como “convertibilidad”.<sup>4</sup> Entre las consecuencias de esta variante de neoliberalismo dependiente debe mencionarse el desmantelamiento de las políticas tecnológicas e industriales y el impacto devastador sobre las actividades públicas de I+D, en paralelo a una creciente extranjerización de la economía (Azpiazu y Schorr 2010: cap. 3; Gaggero 2016).

Coherente con este contexto, Argentina se convirtió en un ejemplo extremo de desregulación y mercantilización de la industria farmacéutica. La política desregulatoria que equiparó a los medicamentos con bienes de consumo se basó en la liberación de precios, la reducción de barreras de ingreso y control de calidad, y la armonización del marco jurídico y regulatorio local con las normas impuestas por los organismos de gobernanza global a las periferias (Tobar, 2004).<sup>5</sup> Entre los sectores considerados líderes a escala global, el farmacéutico y de software estuvieron en el foco de la batería de acuerdos que se impulsaron en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) con el propósito consolidar posiciones oligopólicas restringiendo, por ejemplo, las condiciones de acceso al conocimiento.<sup>6</sup>

Para darle encuadre institucional a estas metas, se creó en 1992 la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (ANMAT) como ente descentralizado para regular el registro de especialidades medicinales y los ensayos clínicos y, tres años más tarde, el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI). Ahora bien, a contramano de los objetivos declarados por el gobierno, la liberalización provocó que los precios de los medicamentos crecieran muy por encima de la inflación,<sup>7</sup> mientras aumentaba la concentración y extranjerización en el sector y se disipaban capacidades de I+D y transferencia, tanto en el sector público como en el privado (Campins y Pfeiffer, 2017: 120–121). Sin embargo, mientras que en 1990 existían cuatro laboratorios de PPM que producían 32

especialidades medicinales, a lo largo de esta década se crearon otros siete laboratorios que, en conjunto, llegaron a producir 42 productos adicionales.<sup>8</sup> ¿Esto supone que se favoreció la PPM? Todo lo contrario, estos laboratorios surgieron como iniciativas desconectadas entre sí, como consecuencia de la atomización del sector y de la reacción defensiva de distintos sectores del Estado –municipal, provincial, universitario– frente a la falta de iniciativas que contemplaran las necesidades mínimas. La heterogeneidad que surgió de este contexto habría de transformarse, como veremos, en un obstáculo cuando se intentara avanzar sobre la coordinación e institucionalización del sector.<sup>9</sup>

Un análisis de la producción de vacunas en América Latina, publicado a fines de la década de 1990 por miembros de la Organización Panamericana de la Salud, sostenía que “los laboratorios públicos productores de vacunas de la Región no estaban capacitados para competir en este nuevo contexto y corrían el riesgo de ser desplazados del mercado por completo” y llamaba la atención sobre la “oligopolización del mercado” de las vacunas. Si bien, por un lado, el diagnóstico hecho por esta publicación reconoció la gravedad del panorama, por otro lado, las recomendaciones para la “gestión administrativa, tecnológica y económica” no parecen dimensionar la acelerada erosión de las capacidades institucionales y económicas (Homma et al., 1998: 223, 225, 228-229).<sup>10</sup>

Luego del colapso terminal de 2001, el gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2002-2003) se propuso “un cambio de modelo económico” que se centraría en los sectores productivos como eje de la recuperación, en lugar de las finanzas, el endeudamiento y las empresas privatizadas (Zícari, 2017: 37). A comienzos de 2002, en un escenario de más de 20% de desempleo, alrededor del 60% de la población por debajo de la línea de pobreza y una caída del PBI superior ese año al 10%, se sancionó la “Ley de emergencia pública y reforma del régimen cambiario” que pone fin al régimen de cambio fijo (Ley 25.561, 6 de enero 2002). La devaluación de la moneda generó profundas transformaciones en la estructura de precios relativos que afectaron a todas las actividades económicas. La facturación de la industria farmacéutica cayó un 40% en dólares (Amdan, 2010). Durante el primer trimestre de 2002 se observó un aumento promedio de 170% en el precio cotizado de 250 medicamentos (Uribe y Schwab, 2002: 4).

En marzo de 2002, se declaró por decreto la emergencia sanitaria y en agosto se promulgó una nueva ley de “promoción de la utilización de medicamentos por su nombre genérico”.<sup>11</sup> El objetivo del programa era introducir la competencia por precio en un mercado donde predomina la marca de los grandes laboratorios y los precios eran fijados de manera arbitraria. Finalmente, en octubre de ese mismo año, en un contexto de desabastecimiento de medicamentos y cierre de clínicas y hospitales, desde el Ministerio de Salud, a cargo de Ginés González García, se puso en marcha el Programa Remediar, que se financió inicialmente con un préstamo del BID de 140 millones de dólares para cuatro años y 90 millones del Tesoro. Este programa se orientó a la construcción de una

economía de escala en la compra de medicamentos básicos esenciales y a su distribución gratuita en hospitales y centros de atención primaria de salud.<sup>12</sup> Su objetivo era alcanzar a alrededor de 15 millones de personas que habían quedado bajo la línea de pobreza, en estado de desamparo y sin cobertura social (CLSyDDHH, 2005; Isturiz, 2010: 112).<sup>13</sup> En este contexto, si bien el sector de PPM empieza a estar en el foco del interés político, la realidad de los laboratorios públicos supone condiciones de producción limitadas a la presión de las necesidades de corto plazo, que explican situaciones como

*la elaboración de más de 40 remedios en los mismos equipos, en cantidades siempre insuficientes; la escasa o nula especialización; los costos insatisfactorios, la estabilidad y durabilidad por plazos muy cortos, y niveles de calidad que no alcanzaban los exigidos*  
(González García et al., 2005: 212).

Fijadas las elecciones para abril de 2003, el libro *Plan de Gobierno* de Néstor Kirchner se enfocaba en la ampliación y consolidación de “la política de medicamentos genéricos” y se podía leer: “Se trabajará en la integración de la actividad de todos los laboratorios que se dedican a la producción pública de medicamentos básicos esenciales”. Con este fin, se iban a desarrollar “normas que faciliten la habilitación de los laboratorios estatales, apoyándolos en la producción y elaboración de medicamentos, asistiéndolos en los logros de conseguir los estándares de calidad y en la coordinación de su distribución” (Kirchner, 2003: 9-10).

## **Los medicamentos como bien social**

Durante la gestión de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) se consolidó la decisión de abandonar el paradigma neoliberal para recuperar un proyecto de país industrial con inclusión. Este gobierno continuó con el Programa Remediar y, con enormes dificultades que ponían en evidencia el grado de destrucción de las capacidades públicas heredado, se pusieron en marcha iniciativas de mejora de la infraestructura, de coordinación interinstitucional y de iniciativas de I+D para la producción de los medicamentos de mayor demanda a través de laboratorios públicos. A la ley de medicamentos genéricos se sumaron las interminables discusiones alrededor de la legislación sobre patentes que había entrado en vigencia en 2000 y que enfrentaba a laboratorios nacionales y extranjeros.<sup>14</sup> “Las controversias respecto de cómo implementar los estándares mínimos establecidos por el ADPIC en el campo de los productos farmacéuticos fueron tan intensas y agotadoras que los debates legislativos parecieron centrarse únicamente en el aspecto de la patentabilidad de dichos productos farmacéuticos”, comenta Zuccherino (2015: 431). A fines de 2003, el Congreso introdujo una modificación a la ley entonces vigente.<sup>15</sup> “Fue un lobby tremendo. Recibimos muchos ataques por parte de la industria extranjera y local”, explicaba años más tarde González García en una entrevista (Carrillo, 2011).<sup>16</sup>

A partir de 2004, el gobierno comenzó a impulsar algunas metas ambiciosas que, a medida que se fueron desplegando, comenzaron a encontrar obstáculos y resistencias. A fines de ese año, el Ministerio de Salud creó el Grupo Estratégico para la Producción Pública de Medicamentos y Vacunas (PPMV), integrado por funcionarios del ministerio, autoridades de la ANMAT y representantes de la PPMV, e investigadores y tecnólogos del área. El objetivo era elaborar una política nacional sobre medicamentos y vacunas. Sin embargo, este grupo realizó tres reuniones durante 2005 y luego se desactivó (Grupo de Gestión, 2007a). Ahora bien, estos primeros movimientos alertaron al sector de laboratorios de capitales nacionales, históricamente dominantes en el mercado local. Nucleados en la Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos (CILFA) y en la Cámara Industrial Empresaria de Laboratorios Farmacéuticos (COOPERALA),<sup>17</sup> los laboratorios nacionales interpretaron que el apoyo del gobierno a la PPM podía perjudicar la rentabilidad del sector privado local y comenzaron a reclamar mayor financiamiento para inversión en modernización de las plantas de producción (Maceira, 2010: 66). Por ejemplo, en marzo de 2004, un consorcio que agrupaba “al menos 15 laboratorios” privados –la mayoría integrantes de COOPERALA– comenzó a negociar apoyo público para un proyecto que proponía la creación, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), de un Polo Farmacéutico Metropolitano en un predio de 21 hectáreas (*Clarín*, 2006). Dentro del predio se reservaba un espacio para la producción estatal.

En ese momento había 37 laboratorios públicos que producían medicamentos genéricos distribuidos en 14 provincias, con dependencia nacional, provincial, municipal o universitaria.<sup>18</sup> La mayoría se enfocaba en cubrir la demanda de necesidades básicas en salud y algunos laboratorios –especialmente los universitarios– también se dedicaban a I+D. Si bien se estimaba una reducción de más del 60% en el costo unitario promedio respecto de los precios de mercado, también se observaba la falta de coordinación, una importante capacidad ociosa y la necesidad perentoria de implementar economías de escala para reducir los costos. Según los directores de algunos laboratorios, la producción podría incrementarse en 1300% (Apella, 2006).

A fines de marzo de 2005 se anunció el lanzamiento de “la producción nacional de vacunas” a través de subsidios por 9 millones de pesos –alrededor de 3 millones de dólares– orientado a la producción y control de calidad de vacunas. La Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECyT) y el Ministerio de Salud distribuirían estos fondos entre cuatro instituciones públicas: el Instituto Biológico Dr. Tomás Perón de La Plata, el Laboratorio de Hemoderivados de la Universidad Nacional de Córdoba, el Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas Dr. Julio Maiztegui (INEVH) de Pergamino y la ANMAT. Mientras que el Laboratorio de Hemoderivados se proponía escalar su producción a 400 mil unidades internacionales de factor VIII, además de la optimización y transferencia de métodos de detección y genoma viral, trasladables a los bancos de sangre y centros de colecta, por su parte, el INEVH, que ya había desarrollado

la primera etapa de la vacuna contra la fiebre hemorrágica argentina y producido dos lotes de vacunas para ensayos clínicos humanos, esperaba financiar con el nuevo crédito el estudio clínico en voluntarios sanos (*La Nación*, 2005).

Para el gobierno, los acuerdos con países de la región debían potenciar las políticas de PPM. En agosto de 2005, el Ministerio de Salud avanzó en la firma de un convenio con Cuba que acordaba la transferencia de tecnología para desarrollar una vacuna Cuádruple –sobre la base de una vacuna Triple que se produciría en el país–, una vacuna para Hepatitis B y también para formular una vacuna Quíntuple, con una inversión entre 12 y 15 millones de dólares.<sup>19</sup> También, a fines de aquel mes, en el marco del MERCOSUR, los ministros de Salud de Argentina y Brasil firmaron un protocolo de compromiso para la cooperación público-privada en el área de medicamentos estratégicos y para impulsar iniciativas de I+D. El foco estaba puesto en los antirretrovirales y los reactivos para el virus VIH, aunque la decisión era también elaborar vacunas virales y bacterianas, sueros terapéuticos, biofármacos y reactivos de diagnóstico para enfermedades como Chagas y leishmaniasis, descuidadas por la industria farmacéutica por su baja rentabilidad. Inicialmente, la producción apuntaba al consumo binacional con proyección de acceso al mercado regional. El protocolo suponía la firma de convenios entre la ANMAT y su equivalente brasileño, la Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), y entre el ANLÍIS-Malbrán y la Fundación Oswaldo Cruz, que lideraba el complejo público brasileño de I+D en salud. Para Argentina, la asociación con Brasil significaba un paso importante en la escala potencial de comercialización (*Clarín*, 2005).

Más complicado fue el caso del Instituto Biológico de La Plata, al que la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) de la SECyT le otorgó un crédito, en marzo de 2005, por casi 2,3 millones de pesos, que se sumaban a 800 mil –en total, alrededor de 1,06 millones de dólares– que iba a aportar el Ministerio de Salud. En ese momento, el Instituto Biológico producía 1.600.000 dosis/año de la vacuna BCG para la provincia de Buenos Aires, mientras que el Ministerio de Salud importaba cerca de 4 millones de dosis/año. Sin embargo, con relativa baja inversión para la adecuación de las instalaciones era posible escalar la capacidad instalada a 4.500.000 dosis/año. Así, se esperaba que el subsidio hiciera posible producir las vacunas BCG y Doble necesarias para cubrir la demanda nacional (*La Nación*, 2005; Grupo de Gestión, 2006c). Ahora bien, a pesar de los reclamos persistentes que se sucedieron en los años siguientes –tanto de las autoridades de la Facultad de Ciencias Exactas de la UNLP, como de dirigentes de la CICOP (asociación sindical de los profesionales de la salud de la Provincia de Buenos Aires) e investigadores referentes del sector de PPM, entre los más visibles–, el gobierno de la provincia nunca autorizó la ejecución del crédito y la vacuna BCG debió continuar importándose (Grupo de Gestión, 2009).

A mediados de septiembre de 2006, un grupo de diez laboratorios de PPM y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) presentaron al programa FONTAR de la ANPCyT

una idea-proyecto para impulsar el desarrollo de capacidades para la síntesis de principios activos de alta calidad y bajo costo para la PPMV titulado “Red de Laboratorios Estatales de Medicamentos y su articulación con el sector científico-tecnológico”. La iniciativa, elaborada con asesoramiento de la SECyT, se centraba en el pedido de un crédito para la creación de la red y era apoyada por la llamada Mesa Multisectorial, integrada por 63 organizaciones. A fines de aquel año, 139 organizaciones respaldaban la propuesta de la Mesa Multisectorial. El FONTAR desestimó el proyecto porque, sostuvo, las instituciones que lo impulsaban no representaban una “concentración territorial de empresas” (Grupo de Gestión, 2006a; b). A cambio, el FONTAR aprobó la idea-proyecto para la creación del Polo Farmacéutico Metropolitano. Este proyecto era impulsado por un consorcio de once laboratorios privados, que concentraban el 8,4% del mercado farmacéutico, diez de los cuales integraban COOPERALA (*Clarín*, 2006).<sup>20</sup> Algunas empresas importantes que figuraban en el proyecto original de marzo de 2004 –Bagó, Andrómaco, Biotenk, Sidus y Rontag– ahora estaban ausentes (Castro, 2004). La decisión del FONTAR de relegar un consorcio público y otorgar los fondos a uno privado generó tensiones y debates sobre qué debía financiar el Estado.

Sobre el final del gobierno de Néstor Kirchner, a comienzos de septiembre de 2007, en la Facultad de Medicina de la UBA se firmó el Acta de Constitución de la “Red de Laboratorios Públicos de Medicamentos para Producción, Investigación, Desarrollo y Servicios” (RELAP), integrada inicialmente por 21 laboratorios de PPM –algunos de producción, otros de control de calidad, otros de I+D– con el apoyo de la Cátedra Libre de Salud y Derechos Humanos de la Facultad de Medicina de la UBA y la coordinación del Programa Especial de Salud de la SECyT. Influenciada por el programa Far-Manguinhos, dependiente del Ministerio de Salud de Brasil, que a comienzos del nuevo siglo había comenzado a producir antirretrovirales contra el VIH, la creación de la RELAP fue el resultado de tres años de trabajo; había sido motivada por la percepción de la dispersión de esfuerzos y se propuso avanzar en la centralización de las compras, la coordinación de la producción a nivel nacional para evitar superposiciones y la promoción de I+D a través de convenios con universidades e instituciones públicas. Algunos de sus miembros aclararon que, si bien la función de la RELAP no era competir con el sector privado, sí podía actuar como “formador de precios testigo”. Una medida importante fue la incorporación de esta organización al Ministerio de Salud, al principio con fines estadísticos y para provisión del Programa Remediar. También el INTI firmó el acta/acuerdo fundacional de la RELAP para dar soporte tecnológico a los laboratorios de PPM en más de 30 rubros (García Oviedo, 2007; Videla, 2007; Isturiz, 2011: 114). Los 48 medicamentos que compraba en ese momento el Programa Remediar, que cubrían el 90% de las patologías y alcanzaban a 16 millones de personas, eran productos con patente vencida. Si esta producción se pudiera canalizar a través de la PPM, el Estado podría ahorrar el 75% en las compras al sector privado (Lipovich, 2007).

En octubre, en la Legislatura de CABA los mismos actores que concretaron la RELAP lograron el apoyo de legisladores de la oposición al gobierno local, a cargo de Mauricio

Macri —representante de los grupos empresarios y financieros concentrados que se consolidaron durante la última dictadura (1976-1983)—, para introducir un proyecto de ley, que había sido presentado sin éxito en años anteriores, centrado en la creación de un Laboratorio Estatal de Producción de Medicamentos. El gobierno de CABA, que solo contaba con 22 legisladores sobre 60, por un lado presionó para que el proyecto no llegara a votarse y, por otro, para que se restringiera a los medicamentos huérfanos, “priorizando los intereses de los laboratorios comerciales”, según Ana María Suppa, legisladora de la oposición que impulsaba el proyecto. Por el contrario, el proyecto original también apuntaba a la producción de “fármacos esenciales” (*Página/12*, 2007). En noviembre, fue sancionada por la Legislatura la ley que aprobaba la creación de este laboratorio (Ley 2566, del 29 de noviembre 2007). Sin embargo, como veremos, Macri terminó vetando esta ley.

A modo de síntesis, durante este período inicial, las políticas de PPM se caracterizaron por: (i) iniciativas para vincular la PPM con el Programa Remediar; (ii) en el marco de políticas más amplias de salud, búsqueda de acuerdos de transferencia de tecnología, producción conjunta o comercialización con otros países de la región; (iii) esfuerzos de los propios actores y del gobierno para avanzar en iniciativas de coordinación y sumar a la PPM componentes de política industrial; (iv) como consecuencia del punto anterior, tensiones con los laboratorios nacionales y algunos intentos débiles de encontrar objetivos que promuevan la colaboración público-privada.

## **Metas de largo plazo y los problemas de coordinación**

La gestión presidencial de Cristina Fernández (2007-2015) produjo durante sus primeros años un salto cualitativo en las políticas de PPM. Por un lado, se inicia un proceso de inversión sostenida en infraestructura, equipamiento y actividades de I+D; por otro lado, se avanzó en las capacidades de planificación y coordinación con metas de largo plazo. Al frente del Ministerio de Salud asumió Graciela Ocaña, que explicaba que “tenemos ahora la oportunidad de profundizar todo lo que se hizo bien, de corregir algunos aspectos y fundamentalmente de hacer lo que no se hizo”. Una preocupación era que “las empresas cambiaron su estrategia comercial” y, a partir de 2005, se había producido un aumento de precios “que produce problemas en la accesibilidad”. Ocaña reconocía que muchos laboratorios públicos “están trabajando por debajo de su capacidad de producción”. Mientras que el Plan Remediar era para el corto y el mediano plazo, esta gestión se proponía “instrumentar una política de medicamentos a largo plazo”. Finalmente, la reciente creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) a fines de 2007, suponía que la PPM quedaba bajo una “doble competencia” (citada en Wainfeld y Navarro, 2007).

Ahora bien, en paralelo con estos objetivos, a fines de diciembre el Jefe de Gobierno de la CABA, Mauricio Macri, vetó la ley 2566 de creación del Laboratorio Estatal de

Producción de Medicamentos de la ciudad (decreto 2135 del 7 de diciembre 2007). La ley vetada tomaba como punto de partida los Talleres Protegidos de Rehabilitación Psiquiátrica, que producían medicamentos para el tratamiento de la tuberculosis, además de psicofármacos, antihipertensivos, un antiácido y un medicamento para el control de la diabetes y que funcionaba en el sur de CABA, en un predio del Hospital Neuropsiquiátrico Moyano, en condiciones insuficientes para que fuera habilitado por la ANMAT (Videla, 2007). El decreto de Macri sostenía que “el desarrollo del laboratorio en cuestión no resulta viable” por razones presupuestarias. La ex legisladora Beatriz Baltroc explicó que el gobierno de CABA tenía “un arreglo con los laboratorios privados”. El legislador Martín Hourest sostuvo que el veto ocultaba “la decisión política de Macri de no salir a confrontar con la industria de los medicamentos, en fármacos básicos, imprescindibles para la población, que llegan con sobreprecios de entre el 30 y el 1500 por ciento”. Se esperaba un veto parcial, dado que los legisladores macristas aceptaban que el laboratorio se limitara a medicamentos huérfanos, que no le interesaban a la industria privada. Por esta razón hubo cierta sorpresa frente al veto total (Lipcovich, 2008).

Como contrapunto, Ocaña firmó a comienzos de abril de 2008 una resolución que creaba el “Programa Nacional para la Producción Pública de Medicamentos, Vacunas y Productos Médicos”, que consideraba las dificultades de acceso a los medicamentos como un problema estructural y se proponía “relevar las necesidades de medicamentos a nivel nacional, manteniendo un registro de los laboratorios productores”, mejorar la “coordinación entre los múltiples actores involucrados” y “establecer las líneas productivas de mayor impacto estratégico” (Resolución 286 del Ministerio de Salud de la Nación, del 9 de abril 2008). Por esos días la ANMAT autorizó el tránsito interprovincial de medicamentos huérfanos e inmunobiológicos y se rediseñó la logística de distribución de medicamentos. Argentina importaba alrededor de 35 millones de dólares anuales y el 60% de ese valor se concentraba en las vacunas Cuádruple (difteria, tétanos, tos convulsa, meningitis) y la de Hepatitis A, ambas del Calendario Nacional de Vacunación (Grupo de Gestión, 2008).

En julio, el Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF) de Santa Fe, el Laboratorio Médico de Formosa (LAFORMED), el Laboratorio de Especialidades Medicinales (LEM) de Rosario y Laboratorios Puntanos de San Luis comenzaron a proveer medicamentos al Ministerio de Salud para su distribución en escala nacional. A mediados de octubre, el gobierno de la provincia de Santa Fe entregó al Programa Remediar 10,5 millones de comprimidos de cefalexina antibiótico de 500 mg producido por el LIF, que se transformó en el primer laboratorio público en proveer al Estado nacional en el marco del Programa Nacional de PPMV (*El Litoral*, 2009; Cámara de Diputados, 2010: 20).<sup>21</sup>

Mientras en el Senado estaban paralizados los proyectos de ley de trazabilidad y eliminación de venta libre de medicamentos con media sanción de Diputados, a punto de perder estado parlamentario, Jorge Rachid, presidente de Laboratorios Puntanos entre

2003 y 2007 y una extensa trayectoria en el sector de salud, salió al cruce denunciando “acciones lobbystas” del sector privado. Sostuvo que en Argentina había recursos humanos, tecnología y equipamiento “para producir al menos en una primera etapa la totalidad de la demanda hospitalaria de la atención médica primaria, que constituye el 80% del medicamento requerido”. Afirmó asimismo que “todo el sistema corrupto que rodea a los medicamentos” se podía neutralizar si los laboratorios públicos fueran, además de proveedores, “empresas testigo de precios [...] y el elemento que rompa la dependencia de estos sectores inescrupulosos”. También señaló la baja inversión en I+D del sector privado nacional y extranjero, menor al 2% de la facturación total (Rachid, 2009).

En julio de 2009, luego de afrontar una epidemia de dengue, de impulsar sin éxito un proyecto de ley para crear un “Instituto Nacional de Medicina Tropical” y de enfrentar a sectores de la Confederación General del Trabajo por supuesto tráfico de efedrina, Ocaña presentó la renuncia y asumió Juan Manzur como ministro de Salud.<sup>22</sup> Un mes antes, la ministra de Defensa, Nilda Garré, había firmado un acuerdo con el Ministerio de Salud para la creación de un laboratorio de PPM.<sup>23</sup> En febrero de 2010, el Ministerio de Defensa –ahora con Arturo Puricelli en reemplazo de Garré– y el MINCyT otorgaron un subsidio de 10.651.000 pesos –2,7 millones de dólares– para que el laboratorio de PPM del Ministerio de Defensa aumentara 25 veces su capacidad productiva. En abril, también se otorgó al Instituto Biológico de La Plata un subsidio de 2.540.000 pesos –650 mil dólares– para que modernizara su planta y aumentara su capacidad productiva. También la ANPCyT otorgó un subsidio de 400 mil dólares a la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la UBA para construir un laboratorio de PPM destinado a abastecer a cinco hospitales de la UBA (Grupo de Gestión, 2010; 2012a).

En agosto de 2010, la circulación de dos proyectos de ley para dar un marco legal específico y comprehensivo a la PPM motivó una audiencia pública organizada por un grupo de diputados y representantes de la RELAP y de laboratorios del Estado. El objetivo, según el diputado Eduardo Macaluse –del interbloque de centro-izquierda Proyecto Sur–, era avanzar sobre “el uso racional de medicamentos” en un país que “carece de regulaciones”, donde prevalece “la alta concentración, la tendencia al oligopolio, la fuerte preeminencia de la extranjerización sobre la producción nacional y las enormes tasas de rentabilidad”. Se planteaba también la necesidad de regular los gastos en publicidad, que representaban el 13% de los costos, y de poner un límite a la creciente influencia de las patentes, donde las experiencias de Sudáfrica, la India y, especialmente, de Brasil en la batalla por los medicamentos para tratar el HIV podían tomarse como referencias. Los objetivos eran la coordinación, la mayor institucionalidad y la federalización de la PPM, así como la calidad de los medicamentos (Cámara de Diputados, 2010: 1–4).

En su intervención, Ricardo Peidro, secretario General de la Asociación Agentes de Propaganda Médica del Sindicato de Visitadores Médicos, explicó que el 31% de los

medicamentos era de venta libre y este porcentaje se encontraba en crecimiento: “Lo que pretende la industria farmacéutica es que esos medicamentos que se están vendiendo pasen directamente –como un producto cualquiera de consumo masivo– del fabricante al consumidor”. Y agregaba que los proyectos para regular esto “han fracasado históricamente” (Cámara de Diputados, 2010: 9). Varios oradores criticaron al ex ministro Ginés González y al ministro Manzur. El bioquímico Martín Isturiz, investigador superior del CONICET e impulsor y coordinador del Grupo de Gestión de Políticas en Ciencia y Tecnología (GGPCyT) –un espacio de debate integrado por más de treinta referentes del sector de CyT y especialistas del sistema sanitario nacional, que venía trabajando a favor de la PPM desde 2002 con creciente influencia–, tuvo un papel protagónico en esta audiencia. Allí sostuvo: “Lo que nosotros no entendemos es cómo durante una misma gestión de gobierno [...] hay dos actitudes completamente opuestas”. Isturiz hizo un balance positivo de la gestión de Ocaña, mientras que con la llegada de Manzur, señaló, se había paralizado la PPM y se había quitado el programa de la página web del Ministerio de Salud. Para Isturiz era una falacia que la PPM “solo tiene que producir lo que no es negocio”. Uno de sus objetivos tenía que enfocarse en I+D, dado que en “la Argentina no se elabora ninguna molécula de síntesis”, y que, además el sector público debía “realizar análisis de bioequivalencia y de biodisponibilidad”. También ponía como ejemplo a Laboratorios Puntanos, que actuaba como “efector periférico de la ANMAT en farmacovigilancia y producción de medicamentos”. Finalmente, Isturiz señalaba que la PPM debía definir precios testigos (Cámara de Diputados, 2010: 12-13).

También intervino en la discusión Rachid, quien suscribió lo dicho por Isturiz y también apuntó contra el ministro Manzur. Rachid denunció una transferencia de ganancias a los laboratorios extranjeros que operan en Argentina, “porque todos ellos le venden a su propia droguería”. Señaló que los precios de estas ventas eran “irrisorios, inexistentes” y explicó las razones: “Porque el medicamento paga el IVA solamente en su primera venta. Entonces, a partir de ahí se genera un déficit fiscal para el Estado que es una estafa absoluta, descomunal”. Rachid sostuvo que el Estado debía comprar, “por lo menos en el sector público hospitalario, directamente a los laboratorios, sin intermediar la droguería”. Sin embargo, “como [el sector] está cartelizado seguimos comprando por licitación pública”. Y preguntó “¿es más transparente comprar por licitación o poner a los laboratorios públicos productores de medicamentos como empresas testigo en todo el país para fijar los precios hospitalarios?” (Cámara de Diputados, 2010: 17-18).

Rachid cuestionó el desempeño de la ANMAT, que ponía obstáculos a la PPM, pero que en paralelo, respaldándose en el marco jurídico,<sup>24</sup> incurría en contradicciones flagrantes, como permitir la comercialización de medicamentos importados que habían sido aprobados en países del primer mundo y que, más tarde, al ser reprobados en estos países, continuaban aprobados y en circulación en Argentina, “razón por la cual empezamos a vender basura a nuestros compatriotas, es decir, medicamentos que están

prohibidos en otros lugares del mundo”. Y mencionaba, entre otros ejemplos, el Tamifú, el Advantia y el Atorvastatín (Cámara de Diputados, 2010: 17-18). Con referencia a este punto, Gonzalo Moyano, de la Cátedra de Salud y DDHH de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, señaló en su intervención que en Argentina, para comercializar un medicamento, alcanza con que se haya autorizado su comercialización en la Comunidad Económica Europea o en Estados Unidos, pero lo que no existe en Argentina “es un mecanismo para desactivar la aprobación si ese medicamento pasa a ser prohibido en el primer mundo” (Cámara de Diputados, 2010: 43).

## **Consolidación de la PPM en campo minado**

En 2011, cuando Cristina Fernández fue reelecta presidenta con el 54% de los votos, el mercado interno de medicamentos rondaba los 4400 millones de dólares anuales. Argentina era el cuarto país en el mundo en consumo de medicamentos por habitante, con un promedio de u\$s 186 anuales. El déficit comercial del sector farmacéutico se había incrementado un 160% en el período 2003-2010 y rondaba los u\$s 1300 millones. Las proyecciones indicaban que este desequilibrio podía alcanzar los 2800 millones en 2020. En 2010, se relevaron 465 empresas privadas que fabricaban productos farmacéuticos —químicos medicinales y botánicos—; el 17% eran empresas grandes (más de 100 empleados), el 60% PyMEs y el resto microempresas (menos de 5 empleados). Del total, el 95% eran de capital nacional, grupo que representaba el 73% de los puestos de trabajo registrados del sector, estimados en 37.000. La facturación de la producción local había sido en 2005 de alrededor de 1400 millones de dólares, en 2010 era de 2700 millones (Ministerio de Industria, 2011: 243; MINCyT, 2012: 5-7).

A mediados de marzo 2011 CILFA y COOPERALA presentaron a los legisladores un documento donde atacaban frontalmente al proyecto de ley de PPM a partir de un análisis de aspectos técnicos y económicos, pero ignorando la dimensión política y social: “Entendemos que habría que analizar la racionalidad de la propuesta en términos del destino de fondos públicos a la producción de un bien que es producido en cantidades suficientes por el sector privado” (CILFA y COOPERALA, 2011: 1). Sin embargo, el documento en ningún lugar aludía al alto grado de concentración del sector o a la tasa de rentabilidad, en algunos casos escandalosa. Por ejemplo, en la audiencia pública de 2010, Ricardo Peidro había explicado que, en el caso de “Lotrial, que es el Enalapril, la diferencia entre la compra y la salida es de 7.400 por ciento de recargo sobre la droga cuando sale al mercado; en el Rivotril, 16.000 por ciento; en el Omeprazol, que es el Ulcozol, la diferencia es del 36.000 por ciento” (Cámara de Diputados, 2010: 10). Como contrapunto, los laboratorios trasnacionales representados por CAEME no se sintieron amenazados por la ley de PPM, dado que consideraban que sus firmas abastecían una demanda complementaria (Maceira, 2010: 66).

En mayo, se presentó el *Plan Estratégico Industrial 2020* del Ministerio de Industria. Las metas para el final de la década eran triplicar la producción del sector de medicamentos, generar 40 mil puestos de trabajo adicionales y revertir el creciente déficit comercial. Para esto había que “avanzar en la sustitución de importaciones y lograr un salto exportador”. En la descripción de la “cadena de valor de medicamentos”, el documento explicaba: “Esta cadena se caracteriza por la fuerte preponderancia del Estado en su doble rol de consumidor relevante y de regulador”. Es decir, nada se dice del Estado en su rol de productor. La única alusión importante a la PPM sostiene: “Los laboratorios estatales tienen una reducida presencia en el mercado, situación que se proyecta revertir a partir de la Ley de Producción Pública de medicamentos, vacunas y productos médicos”. En todo el diagnóstico cuantitativo la PPM no aparece mencionada, aunque se puede considerar parcialmente implícita en el énfasis que pone el documento en las actividades públicas de I+D (Ministerio de Industria, 2011: 237, 243, 247).

Por esos mismos días se realizó el tercer foro sectorial del *Plan Estratégico Industrial 2020*. Allí explicaba Giorgi que la importación de principios activos había crecido en un 60% en el período 2003-2010 y el consumo de medicamentos 229%: “El Estado construyó un mercado interno como el de los medicamentos de 4400 millones de dólares, por lo que ese Estado va a exigir producción en territorio”. Giorgi volvía sobre el punto de la “producción en territorio”, exigencia que figuraba en la ley original de patentes de 1995 (art. 42 de la Ley 24.481), pero que Argentina había tenido que resignar frente a reclamos ante la Organización Mundial del Comercio. Con esta finalidad, además de generar recursos para facilitar la inversión de las empresas nacionales, se iba a alentar el ingreso de “nuevos jugadores internacionales”. Giorgi puso como ejemplo la reciente inauguración de la planta de la empresa Glenmark, de capitales indios, que había demandado una inversión de 31 millones de dólares para producir medicamentos oncológicos genéricos que se exportarían a más de treinta países. Por su parte la ministra de Industria sostuvo que era necesario que la cadena farmacéutica aumentara la incorporación de valor a nivel local y que, para lograrlo, se requería “el compromiso del sector público y aumentar la inversión privada” (*Clarín*, 2011; *Infobae*, 2011; Lewkowicz, 2011).

Si bien se puede inferir que el Ministerio de Industria le asignaba un lugar reducido a la PPM, en paralelo se sancionaba en el Congreso –con 180 votos positivos y 3 abstenciones en la Cámara de Diputados y por unanimidad en la Cámara de Senadores– la ley que declaraba “de interés nacional la investigación y producción pública de medicamentos, materias primas para la producción de medicamentos, vacunas y productos médicos entendiendo a los mismos como bienes sociales” (Ley 26.688 del 29 de junio 2011). Es decir, la ley explicitaba la idea de que el medicamento debe ser de acceso universal, complementando el derecho a la salud como parte de los derechos humanos, en oposición al paradigma mercantil impuesto durante la década de 1990. La norma se proponía impulsar un régimen de PPM que se fundamentaba en la definición de “líneas estratégicas de producción” y en “la investigación, desarrollo y producción de medicamentos huérfanos”, entre sus principales objetivos.

En este punto, puede parecer contradictoria la actitud del gobierno: por un lado, asignarle a la PPM un papel marginal en la política industrial –que se enfocaba en frenar el creciente déficit con políticas para el sector privado nacional y transnacional– y, por otro, financiar infraestructura y sancionar la ley para impulsar el sector de PPM. Además, si bien la nueva ley ponía énfasis en los medicamentos huérfanos, no acotaba la PPM de manera explícita a este segmento. En este sentido, no era posible inferir de esta ley si la PPM ocuparía un lugar complementario al sector privado o si jugaría como un actor adicional con peso propio en el mercado local e, incluso, si se proponía desarrollar capacidades para la exportación de medicamentos a países de la región. Para enfatizar la necesidad de la ley, desde la perspectiva que suponía un lugar primario para la PPM en pie de igualdad con el sector privado, el investigador Martín Isturiz, del CONICET, explicaba en una entrevista: “Sólo dos o tres de los 150 laboratorios de capital nacional hacen investigación, el resto se limita a importar los productos a granel y fraccionarlos” (Lipcovich, 2011).

En este escenario cargado de disputas y tensiones se sumaron los crecientes reclamos por el atraso en la reglamentación de la ley de PPM. Entidades como el Grupo de Gestión o el Consejo Federal Legislativo (COFELESA), que se había conformado en 2008 y reunía a legisladores enfocados en las problemáticas del área de salud, desde mediados de 2011 comenzaron a presionar al ministro Manzur para que comenzara a trabajar en ese sentido. En marzo de 2012, el Grupo de Gestión envió un informe sobre PPM a la presidenta Cristina Fernández con los argumentos que justificaban la necesidad de avanzar en la reglamentación. El informe describía ejemplos del apoyo recibido por el gobierno y algunos de los logros de los últimos años y, de manera implícita, presentaba una definición de la PPM como sector estratégico donde, entre otros, se le asignaba un rol disciplinador del sector privado. Las funciones de la PPM debían ser: la “producción de medicamentos a bajo costo y buena calidad”; “asistir a las demandas públicas”; asegurar la “soberanía en el área de medicamentos/salud”; avanzar en la síntesis orgánica o biológica de los principios activos frente a “la tendencia histórica a la escasa inversión” por parte del sector farmacéutico de capitales argentinos o por razones de escala; intervenir estratégicamente para reducir precios frente a situaciones de cuasi-monopolio o dumping (Grupo de Gestión, 2012b).

Como forma de poner en evidencia el silencio del Ministerio de Salud, durante 2012 algunos profesionales de la PPM y varios colectivos volvieron sobre el tema de la importación de las vacunas BCG y Doble. “Ya hace diez años que venimos planteando el tema vacunas [...]. Tiempo suficiente para que el ministro Manzur adopte lo que se promueve desde el mismo gobierno, la sustitución de importaciones, y deje de importar estas vacunas que se producen en el país”, sostenía el documento del Grupo de Gestión. La BCG ya se producía desde 40 años atrás en el Instituto Biológico de La Plata, pero se seguía importando, porque el Instituto no recibía los fondos para adecuar su laboratorio a las normativas de la ANMAT. Así, se daba el caso de que las vacunas del Instituto Biológico se podían aplicar en la provincia de Buenos Aires, pero las normas de la ANMAT impedían que pudieran utilizarse en otras provincias (Lipcovich, 2012).

En este punto, las supuestas contradicciones del gobierno pueden explicarse a partir del campo político de fuerzas. Había que evitar que la oposición a la ley por parte de las entidades empresarias CILFA y COOPERALA se sumara a las tensiones crecientes entre el gobierno y los grandes grupos agroexportadores –a partir del conflicto por “la 125”–,<sup>25</sup> alineados con sectores financieros –los “fondos buitres” incluidos– que se manifestaban a través de “fuertes maniobras especulativas en procura tanto de ganancias fáciles como de desestabilizar al gobierno” (Barrera y Bona 2917:161-176; Porta et al., 2017: 126) y de ataques a través de la prensa, inéditos por su virulencia, de estos mismos grupos económicos concentrados que dominaban los medios de comunicación. La supuesta indiferencia de la que se acusaba a Manzur y las señales ambivalentes del gobierno hacia la PPM pueden interpretarse como el intento del gobierno de maniobrar para que el sector de empresas farmacéuticas no se sumara al frente desestabilizador. Esta interpretación ayuda a comprender por qué, a pesar de las manifestaciones claras del gobierno de apoyo al sector de PPM, la reglamentación de la ley debería esperar hasta mediados de 2014.

En agosto de 2013, se conoció la noticia de que el Instituto Biológico había iniciado la producción de la vacuna BCG oncológica liofilizada.<sup>26</sup> La primera entrega había consistido en un lote de cien tratamientos, equivalente a 400 dosis. En ese momento además, el Departamento de Vacunas Bacterianas del Instituto producía 1.200.000 dosis anuales de vacuna doble adulto, 900.000 de vacuna BCG y 400.000 dosis de tuberculina PPD.Y entre 2012 y los primeros 6 meses de 2013, se produjeron 2.975.000 dosis (*El Día*, 2013). Por esos mismos días, el LIF de la provincia de Santa Fe anunció que había comenzado a distribuir en forma gratuita los primeros 200 mil comprimidos de sildenafil en centros de salud provincial. Este desarrollo había surgido ante la necesidad de contar con una presentación medicinal para atender la Hipertensión Pulmonar Pediátrica, en lo que el LIF venía trabajando junto con la Facultad de Bioquímica y Farmacia de la Universidad Nacional de Rosario (LIF, 2013).

A fines de junio de 2014, el día posterior al que el gobierno ordenara a los laboratorios retrotraer los precios de todos los medicamentos de venta bajo receta a los valores de principios de mayo, bajo la amenaza de multas importantes, diez diputados del Frente para la Victoria, el partido del gobierno, presentaron un proyecto de ley para crear la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP), como organismo con autarquía y autonomía de acción. La diputada Carolina Gaillard, autora del proyecto, explicaba que “la producción de medicamentos no puede dejarse exclusivamente en manos de privados, cuyo fin es la rentabilidad”, aunque también explicaba que el proyecto “no va en desmedro de los laboratorios privados, especialmente de los pequeños y medianos, que generan puestos de trabajo”. Entre los objetivos centrales, mencionaba “darle un rol rector al Estado” para que sea capaz de centralizar las compras, fijar precios de referencias, mejorar la competitividad de la PPM en el mercado y avanzar sobre los estándares de calidad de los medicamentos, tanto los que se importaban como los que se producían en el país. “El lobby de la industria de los laboratorios, para que no se desarrolle el sistema público y poder seguir poniendo los precios que quieren, es muy fuerte”, explicó Gaillard (*La Capital*, 2014).

Finalmente, luego de tres largos años de debates y reclamos, en julio 2014 se sancionó el decreto reglamentario de la ley de PPM (decreto 1087 del 10 de julio 2014). El MINCyT, a través del programa Fondos Argentinos Sectoriales (FONARSEC), se sumó a esta incipiente reactivación con subsidios de poco más de 29 millones de pesos –alrededor de 3,9 millones de dólares– para el Instituto Biológico y de 23 millones –3,1 millones de dólares– para el LIF de Santa Fe (MINCyT, 2014a; 2014b). También en noviembre, la convocatoria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para el ingreso de investigadores en 2015 fijó entre sus temas estratégicos “Biosimilares y producción pública de medicamentos. Producción de fármacos biosimilares. Aprovechamiento de técnicas de ADN recombinantes y procesos biotecnológicos”, definición que, en el largo plazo, proyectaba la PPM mas allá del rol regulador de precios o complementario del sector privado.

A fines de diciembre 2014 se pudo dar un paso organizativo crucial con la sanción de la ley que aprobaba la creación de la ANLAP como organismo descentralizado y autárquico bajo la órbita del Ministerio de Salud, para garantizar el cumplimiento y los objetivos de la ley de PPM (Ley 27.113, del 17 de diciembre 2014). En julio, como manera de consolidar estas iniciativas, un grupo de diputados presentó un proyecto de ley que proponía la creación de un Consejo Nacional de Regulación del Mercado de Medicamentos, que avanzaba sobre la limitación de posiciones dominantes y márgenes de ganancia.<sup>27</sup> Sin embargo, esta iniciativa no fue aprobada (Jorquera, 2014). Estos límites también se manifestaban en la provincia de Río Negro, donde las iniciativas del gobernador Alberto Weretilneck impactaban sobre la actividad del centro del laboratorio público PROZOME (Producción Zonal de Medicamentos), que abastecía a los hospitales de la provincia (Alemany, 2014). A fines de 2014, el déficit del sector alcanzaba los 1700 millones de dólares.

En febrero de 2015, fue una señal asusiciosa que Daniel Gollán, quien en 2007 había sido uno de los impulsores más visibles de la RELAP, asumiera como ministro de Salud en reemplazo de Manzur. En mayo, Cristina Fernández sancionó el decreto de reglamentación de la ley que había creado la ANLAP (decreto 795, del 15 de mayo 2015). A fines de agosto, Gollán participó de la reunión de UNASUR para impulsar un banco regional de precios de medicamentos. “Actualmente, predomina la lógica de la máxima rentabilidad posible [...]. No hay contrato social y los valores se fijan ‘de acuerdo a la cara del cliente’” (ISAGS, 2015).<sup>28</sup> A pesar de las elecciones que tendrían lugar en octubre, que ocupaban el centro de la escena política, Gollán realizó una gestión proactiva a favor de la PPM. Entre las novedades, con el apoyo de tres ministerios –Industria, Economía y Ciencia– impulsó la creación de BioSur, una empresa pública para desarrollo y producción de vacunas y anticuerpos monoclonales terapéuticos con fines de sustitución de importaciones y para dar salida más rápida al mercado nacional y regional. En esta iniciativa estaba implícita una definición ambiciosa de la PPM, que incluía la exportación regional (Rey, 2015). En noviembre de 2015, la Jefatura de Gabinete le asignó un presupuesto de 150 millones de pesos anuales a la ANLAP.

Hasta este punto llegó la política de PPM del ciclo de gobiernos “kirchneristas” (2003-2015). Luego de doce años de gestión perdió las elecciones en ballottage por un margen del 2% de los votos enfrentando una alianza apoyada por los oligopolios de los medios masivos de comunicación. En diciembre, se inició el gobierno de la Alianza Cambiemos. Desde sus primeras medidas, este nuevo ciclo de neoliberalismo semiperiférico comenzó un proceso de desindustrialización, financierización y extranjerización de la economía (Manzanelli et al., 2017). La PPM comenzó a padecer los drásticos recortes presupuestarios a los sectores de I+D en institutos públicos y universidades (cfr por ejemplo Kornblith 2017), dando inicio a un ciclo de desfinanciamiento y desmantelamiento de capacidades en el sector de la PPM vigente al momento del cierre de este artículo.

## **Balance y reflexiones**

En este trabajo nos enfocamos en los procesos de toma de decisiones vinculados al impulso de la PPM, en su contexto sociopolítico y en los obstáculos que interfirieron esta trayectoria. En este sentido, la evolución del sector de PPM —que se inició en 2003 a partir de la decisión de recuperar un Estado con capacidades devastadas por un cuarto de siglo de políticas neoliberales específicas de la semiperiferia— se enmarca en un proceso de construcción incremental de capacidades políticas, institucionales y organizacionales. La intención política de transformar la correlación de fuerzas entre el Estado y un sector industrial de retornos crecientes —integrado por capitales concentrados nacionales y transnacionales—, que estaba, además, en el foco de interés de los organismos de gobernanza global, tuvo que enfrentar condicionamientos económicos estructurales que, en conjunto, superaron las capacidades públicas de disciplinamiento de conductas obstaculizadoras y, en ocasiones, predatorias del sector.

A partir de la redefinición de los medicamentos como bienes sociales, se observan varios sentidos yuxtapuestos respecto del papel asignado al sector de PPM en el ecosistema socioeconómico de los medicamentos. ¿Debería limitarse a complementar al sector privado —enfocándose, por ejemplo, en medicamentos huérfanos— y, cuando fuera necesario, asumir a lo sumo el rol de regular precios? ¿O debería producir principios activos que el sector farmacéutico nacional importaba e, incluso, transformarse en un actor empresarial adicional, competir en el mercado local y no descartar la posibilidad de exportar a países de la región?

Como nuevo sector emergente, la PPM fue tomando dimensión de política pública y, a pesar de las deficiencias de coordinación y de los obstáculos impuestos por los intereses económicos de actores privados, nacionales y extranjeros, favorecidos por un escenario global que promueve comportamientos rentísticos, en 2015 alcanzó un nivel de organización inédito. La conformación de una red de 39 laboratorios públicos coordinados por una agencia nacional —la ANLAP—, que fue apuntalada por leyes y decretos que avanzaron en la creación de un entorno jurídico afín, así como la paulatina neutraliza-

ción de la actitud refractaria de la ANMAT hicieron posible que se pasara de producir 90 millones de unidades a 620 millones en 2010 (Rey, 2014). De acuerdo al ministro Gollán, la PPM había crecido 600 veces en los últimos años (*Página/12*, 2015).

En síntesis, la evolución de la PPM muestra para el caso de Argentina las dificultades políticas, institucionales y organizacionales que enfrenta una política pública industrial y tecnológica de un país semiperiférico, esto es, un país capaz de generar capacidades locales para avanzar sobre sectores de retornos crecientes —aquellos que son codiciados por los capitales concentrados— y, por lo tanto, de estructura oligopólica. La trayectoria de la PPM ejemplifica una característica definitoria de los países semiperiféricos como aquellos que se proponen alterar los roles asignados por la división internacional del trabajo al ubicarse y presionar sobre la “zona de contacto” de aquellas actividades de retornos crecientes reservadas a los capitales concentrados con base en las economías centrales o a sus contrapartes locales con menores capacidades tecnológicas y con intereses híbridos no alineados con —en ocasiones contrapuestos a— las políticas públicas.

Es en este punto donde se pone en evidencia algo semejante a un “principio de acción y reacción”: en la medida en que el Estado semiperiférico gana impulso en el intento de superar sus propias deficiencias —especialmente la baja densidad y conectividad institucional— y de avanzar en el consenso político con aquellos actores necesarios para definir metas y acciones, surgen las presiones crecientes, formales e informales, de los sectores concentrados como reacción para obstaculizar los procesos de aprendizaje y escalamiento del Estado semiperiférico en capacidades de coordinación y gestión de la tecnología.

La amenaza que supuso esta trayectoria para los intereses corporativos se hizo evidente con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri (2015–2019), episodio que marcó el inicio de un nuevo ciclo político de neoliberalismo semiperiférico. Entre las primeras medidas de esta gestión de gobierno se incluyó la clausura del Programa Remediar y el desfinanciamiento de la ANLAP, que puso a la PPM en franco proceso de desarticulación, en curso a mediados de 2018. Al momento de finalizar este artículo, la PPM ha dejado de ser percibida como una amenaza por las grandes empresas farmacéuticas y se avanza aceleradamente sobre la financierización del sector.

<sup>1</sup> Sobre semiperiferia ver: Arrighi y Drangel (1986); Martin (1990); Chase-Dunn (1998: 210-214); Babones (2005: 53); Clark (2010).

<sup>2</sup> Los medicamentos huérfanos son aquellos destinados al diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades raras o de baja incidencia. La industria farmacéutica no se interesa en ellos por la escasa perspectiva de recuperación de la inversión en investigación y desarrollo.

<sup>3</sup> Hablamos de des-institucionalización para poner el énfasis en las consecuencias de una noción de “desregulación” concebida erróneamente como sinónimo de *laissez faire* o ausencia de control y, por lo tanto, de capacidades técnicas y burocráticas.

<sup>4</sup> La ley N° 23.928, o “ley de Convertibilidad”, promulgada a fines de marzo de 1991, fue patrón estructurador de las políticas neoliberales en Argentina (Basualdo 2006: Cap. 6).

<sup>5</sup> Como ejemplo significativo, se autorizó la venta sin receta en supermercados y comercios minoristas de los medicamentos clasificados como OTC (del inglés Over the Trade Control).

<sup>6</sup> En mayo de 1995 se promulga la ley N° 24.481 de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad y, en septiembre, la ley N° 24.572 que la modifica. A través de estas leyes, Argentina adopta el “cambio de paradigma” implícito en el Acuerdo TRIPS (del inglés Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), que provee los estándares mínimos de protección de patentes, marcas y derechos de autor. Una discusión exhaustiva sobre el profundo impacto de este acuerdo sobre los países en desarrollo y las controversias desencadenadas, especialmente sobre el sector farmacéutico, puede verse en Correa (2005).

<sup>7</sup> Durante el período 1990 y 2001, el incremento en el precio medio de los medicamentos alcanzó el 309% contra una inflación total de bienes de alrededor del 203% (Tobar, 2004: 6-7).

<sup>8</sup> Prozome (1992; hoy PROFARSE); Laboratorio de Especialidades Medicinales de Rosario (1992); Laboratorio de Especialidades Medicinales de Trenque Lauquen (1992); Laboratorios Puntanos (1997); Laboratorio de Especialidades del Ministerio de Salud Pública de Misiones (1997); Laboratorio Municipal de Río Cuarto (1997, cierra en 2007); ELMETEC (2000).

<sup>9</sup> Maceira et al. (2010: 67-69), por ejemplo, analiza la interacción compleja de los laboratorios con los organismos de los que dependen (“poder central”), los demandantes y los proveedores de insumos.

<sup>10</sup> Es una apelación puramente retórica reclamar a fines de los años noventa “que los gobiernos se comprometan a mejorar y fortalecer aquellos aspectos políticos y financieros que garanticen la participación de los laboratorios nacionales en el suministro sostenible de vacunas a los programas de vacunación, así como en la investigación, desarrollo y producción de vacunas nuevas” (Homma et al., 1998: 223).

<sup>11</sup> Ley 25.649 del 28 de agosto de 2002, que promueve que toda receta o prescripción médica debía expresar “el nombre genérico del medicamento o denominación común internacional”. Ver Di Salvo y Román (2009: 144-145).

<sup>12</sup> Sobre los ahorros que produjo el sistema de compras centralizado, la población beneficiaria y el impacto redistributivo, ver González García et al. (2005: 260-261).

<sup>13</sup> Apella (2006: 8) estima en 52% y 50% el porcentaje de hogares del primer y segundo quintil que no hace efectiva la demanda potencial de medicamentos a fines de 2002 y en 34% el porcentaje del total de los hogares. Ver, también, Uribe y Schwab (2002: 16-17).

<sup>14</sup> Con la sanción de la Ley 24.425, la normativa del Acuerdo GATT/ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio) quedó incorporada a la legislación argentina. Este paso condujo a la sanción de la ley de patentes de invención y modelos de utilidad (Ley 24.481 de mayo de 1995 modificada por la Ley 24.572 de septiembre de 1995). El Decreto 260/96 del Poder Ejecutivo consolidó el texto de las leyes y aprobó la reglamentación correspondiente. Su Anexo I contiene el texto ordenado de la Ley 24.481, modificada por Ley 24.572. Su Anexo II constituye la reglamentación propiamente dicha de las leyes mencionadas. A través de estas leyes, Argentina adopta el “cambio de paradigma” implícito en el Acuerdo TRIPS para los estándares de protección de la propiedad intelectual, según Correa (1997: 97), “fuertemente influenciado por las tendencias de la legislación estadounidense”.

<sup>15</sup> Ley 25.859 del 4 de diciembre de 2003 modificó la ley de patentes de invención para implementar el acuerdo alcanzado con Estados Unidos ante la OMC en 2002. Estados Unidos había reclamado sobre varios aspectos de la legislación argentina de patentes que suponía inconsistentes con el ADPIC.

<sup>16</sup> El tratamiento detallado del problema de las patentes escapa a los objetivos de este artículo. Sobre el tema, pueden verse: Correa (2005); Zuccherino (2015).

<sup>17</sup> En grandes rasgos, CILFA es la cámara que reúne a la grandes empresas nacionales, mientras que COOPERALA reúne a pymes nacionales del sector que se desarrollaron trabajosamente en el mercado de copias.

<sup>18</sup> Algunos estudios o relatos sobre la trayectoria de laboratorios específicos pueden verse en: Di Salvo y Román (2009); Román y Di Salvo (2010); Cámara de Diputados (2010: 19-42).

<sup>19</sup> En septiembre de 2004 se firmó en Buenos Aires el Convenio de Intercambio Comercial argentino cubano, basado en la exportación de alimentos nacionales a cambio de medicamentos y tecnología médica cubana.

<sup>20</sup> Los once laboratorios eran LKM, Purissimus, Pablo Cassará, Química Montpellier, Therabel Pharma, Laboratorios Mar, Panalab Argentina, Aristón-Higaté-Spedrog, Domínguez, Omicrón y Penn Pharmaceuticals. De los 230 laboratorios que había en Argentina –110 con plantas de manufactura–, en la CABA había 156 laboratorios (*Clarín*, 2006). Como ejemplo de la intención de promover la participación público-privada, se habló también de la participación del ANLIS-Malbrán, el CONICET, la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la UBA y la Dirección de Tecnología del gobierno de CABA (Castro, 2004; Grupo de Gestión, 2007b).

<sup>21</sup> Entre 2008 y mediados de 2015, el LIF superó los 140.000.000 millones de comprimidos entregados al Programa Remediar, por licitación internacional o por compra directa interestatal. Entre los medicamentos producidos se destacan: Amoxicilina, Cefalexina, Metformina, Glibenclamida, Paracetamol, Enalapril y Simvastatina.

<sup>22</sup> Si bien no está en el foco de este artículo, no podemos dejar de mencionar el encarcelamiento del secretario general del gremio de bancarios, Juan José Zanola, por “la causa sobre la mafia de los medicamentos”, relacionada con el suministro de remedios robados, vencidos y adulterados, entre otros delitos (Hauser y Kollmann, 2019).

<sup>23</sup> Como ente autárquico, el nuevo laboratorio se crearía bajo la figura jurídica de Sociedad del Estado a partir del Laboratorio de Sanidad Conjunta del Ministerio de Defensa, que constaba de dos plantas ya existentes en Caseros y Palomar, en la provincia de Buenos Aires.

<sup>24</sup> Anexo I del Decreto N° 150/92.

<sup>25</sup> Sobre la Resolución 125 del Ministerio de Economía que ataba la alícuota de las retenciones a las exportaciones agrarias a la evolución del precio internacional del producto y modificaba las alícuotas de los diferentes cultivos para compensar la preeminencia de la soja, ver: Kulfas (2016: 128-134).

<sup>26</sup> El proceso de liofilizado permitía extender la fecha de vencimiento del producto a un año y medio.

<sup>27</sup> Encabezados por el diputado Carlos Raimundi, la iniciativa también se proponía la modificación de la ley de genéricos para impedir que en las recetas figuren marcas comerciales y la prohibición de publicidad de medicamentos, entre otras iniciativas.

<sup>28</sup> ISAGS es la sigla de Instituto Suramericano de Gobierno en Salud de UNASUR.

## Referencias bibliográficas

**Akyüz, Yilmaz** (2005) *The WTO Negotiations on Industrial Tariffs. What is at Stake for Developing Countries*. Ginebra: Third World Nations.

**Aleman, Noemí** (2014) “Prozome: la decisión del gobierno de Río Negro resulta contradictoria”, *Río Negro*, 10 de agosto. En: [https://www.rionegro.com.ar/cartas/prozome-la-decision-del-gobierno-de-rio-neg-MURN\\_3646387](https://www.rionegro.com.ar/cartas/prozome-la-decision-del-gobierno-de-rio-neg-MURN_3646387). Consultado el 05/02/2018.

**Amdan, Fernando** (2010) “Los laboratorios nacionales le marcan el pulso a la Industria”, *Clarín*, 25 de abril. En: [https://www.clarin.com/empresas\\_y\\_negocios/laboratorios-nacionales-marcan-pulso-industria\\_0\\_HJMLBMADml.html](https://www.clarin.com/empresas_y_negocios/laboratorios-nacionales-marcan-pulso-industria_0_HJMLBMADml.html). Consultado el 03/02/2018.

**Apella, Ignacio** (2006) “Acceso a Medicamentos y Producción Pública: El Caso Argentino”, *Nuevos Documentos CEDES*, N° 26.

**Babones, Salvatore** (2005) “The Country-Level Income Structure of the World-Economy”, *Journal of World-Systems Research*, vol. 11 (1):29-55.

**Barrera, Mariano y Leandro Bona** (2017) “La persistencia de la fuga de capitales y el crucial conflicto con los fondos buitres durante el ciclo kirchnerista”. En: Basualdo, E. (ed.), *Endeudar y fugar*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno:147-178.

**Basualdo, Eduardo** (2006) *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

**Cámara de Diputados de la Nación** (2010) *Audiencia sobre Producción Pública de Medicamentos*. Buenos Aires, 12 de Agosto. Versión taquigráfica del 19 de septiembre.

**Campins, Mónica y Pfeiffer, Ana** (2017) “La industria farmacéutica argentina y su entorno socio-económico (1958-2010)”, *Anuario - Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, año 9, núm. 9, pp. 91-133.

**Carrillo, Cristian** (2011) “A la pildorita”, *Suplemento Cash, Página/12*, 18 de septiembre. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5460-2011-09-19.html>. Consultado el 14/02/2018.

**Castro, Ángeles** (2004) “Acuerdo para erigir un polo farmacéutico”, *La Nación*, 21 de marzo. En: <http://www.lanacion.com.ar/585643-acuerdo-para-erigir-un-polo-farmacautico>. Consultado el 27/01/2004.

**Chase-Dunn, Christopher** (1998) *Global Formation. Structures of the World-Economy, Updated Edition*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishing.

**CILFA y COOPERALA** (2011) “Posición de la industria farmacéutica argentina sobre la producción pública de medicamentos”. Documento presentado a la Cámara de Diputados, expediente 5173-D-09 y 1169-D-10, Buenos Aires.

**Clarín** (2005) “Argentina y Brasil se asocian para fabricar drogas antisida”, 21 de octubre. En: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/argentina-brasil-asocian-fabricar-drogas-antisida\\_0\\_Sy4-DkdkRFg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/argentina-brasil-asocian-fabricar-drogas-antisida_0_Sy4-DkdkRFg.html)

**Clarín** (2006) “Once laboratorios se mudarán al polo farmacéutico de Villa Lugano”, 24 de abril. En: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/once-laboratorios-mudaran-polo-farmaceutico-villa-lugano\\_0\\_Hy\\_g1LSJ0Yg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/once-laboratorios-mudaran-polo-farmaceutico-villa-lugano_0_Hy_g1LSJ0Yg.html). Consultado el 27/01/2018.

**Clark, Rob** (2010) “World-System Mobility and Economic Growth, 1980-2000”, *Social Forces*, 88 (3) 1123-1151.

**CLSyDDHH** (2005) “Política actual de medicamentos en nuestro país: Un análisis del Programa Remediar”. Documento de la Cátedra de Libre Salud y Derechos Humanos, Facultad de Medicina, Universidad de Buenos Aires. En: [www.fmed.uba.ar/depto/ddhh/multisectorial/medicamentos.doc](http://www.fmed.uba.ar/depto/ddhh/multisectorial/medicamentos.doc). Consultado el 15/01/2018.

**Correa, Carlos** (1997) “Instrumentación del acuerdo TRIPS en Latinoamérica. Armonización vs. Diferenciación de los sistemas de propiedad intelectual”. En: AA.VV., *Propiedad Intelectual en el Gatt*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina: 95-130.

**Correa, Carlos** (2005) “Can the TRIPS Agreement poster technology transfer to developing countries?”. En: Maskus, K. y Reichman, J. (eds.), *International Public Goods and Transfer of Technology Under a Globalized Intellectual Property Regime*. Cambridge: Cambridge University Press: 227-256

**Di Salvo, María T. y Viviana Román** (2009) “La Empresa Pública en la producción pública de medicamentos en Argentina. El caso del Laboratorio de Especialidades Medicinales de la ciudad de Rosario”, *Anuario - Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, 1 (1):137-181.

**El Día** (2013) “Desarrollan en La Plata una nueva fórmula de vacuna oncológica”, 19 de agosto. En: <https://www.eldia.com/nota/2013-8-19-desarrollan-en-la-plata-una-nueva-formula-de-vacuna-oncologica>. Consultado el 10/09/2018.

**El Litoral** (2009) “El LIF entregará a la Nación los primeros antibióticos”, 19 de marzo. En: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/03/19/metropolitanas/AREA-06.html>. Consultado el 21/03/2019.

**Gaggero, Alejandro** (2016). “Las transformaciones de la elite empresarial en un período de extranjerización económica: los propietarios de los grandes grupos empresariales argentinos durante los años noventa”. En A. Castellani (coord.), *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los noventa*. San Martín: UNSAM Edita:89-122.

**García Oviedo, Laura** (2007) “Crean una red de 21 laboratorios públicos”, *La Nación*, 18 de septiembre. En: <http://www.lanacion.com.ar/945003-crean-una-red-de-21-laboratorios-publicos>. Consultado el 27/01/2018.

**González García, Ginés, C. De la Puente y S. Tarragona** (2005) *Medicamentos: salud, política y economía*. Buenos Aires: Ediciones Isalud.

**Gollán, Daniel** (2016) “Cobertura Universal con menos acceso”, *Página/12*, 5 de agosto. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-306060-2016-08-05.html>. Consultado el 02/03/2017.

**Grupo de Gestión** (2006a) “Proyecto PPMV - INVITACIÓN a ADHERIR”, 19 de octubre. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com.ar/2006/10/proyecto-ppmv-invitaclin-adherir.html>. Consultado el 16/01/2018.

**Grupo de Gestión** (2006b) “Mesa CyT - 129 organizaciones impulsan PPMV”, 21 de noviembre. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com.ar/2006/11/mesa-cyt-129-organizaciones-impulsan.html>. Consultado el 16/01/2018.

**Grupo de Gestión** (2006c) “GACTEC - ‘Ciencia sin cabeza’”, 26 de diciembre. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com/2006/12/gactec-ciencia-sin-cabeza.html>. Consultado el 16/01/2018.

**Grupo de Gestión** (2007a) “Sombras - Filmus - GACTEC”, 6 de febrero. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com.ar/2007/02/filmus.html>. Consultado el 06/03/2018.

**Grupo de Gestión** (2007b) “Las penas son de nosotros...”, 7 de marzo. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com.ar/2007/03/fwd-las-penas-son-de-nosotros.html>. Consultado el 29/01/2018.

**Grupo de Gestión** (2008). “Reunión en Min Salud - INFORME”, 2 de mayo. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com.ar/2008/05/reunin-en-min-salud-informe.html>. Consultado el 06/02/2018.

**Grupo de Gestión** (2009). “Instituto Biológico de La Plata”, 6 de octubre. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com/2009/10/instituto-biologico-de-la-plata.html>. Consultado el 14/04/2018.

**Grupo de Gestión** (2010) “Ocaña / Garré / Manzur - Fernández”, 9 de febrero. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com.ar/2010/02/ocana-garre-manzur-fernandez.html>. Consultado el 15/01/2018.

**Grupo de Gestión** (2012a) “Ley PPM - CFK / Scioli / Manzur”, 6 de febrero. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com.ar/2012/02/ley-ppm-cfk-scioli-manzur.html>. Consultado el 12/01/2018.

**Grupo de Gestión** (2012b) “Informe a la Presidenta de la Nación”, 21 de marzo. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com.ar/2012/03/informe-la-presidenta-de-la-nacion.html>. Consultado el 12/01/2018.

**Grupo de Gestión** (2014) “La saga de los medicamentos”, 8 de julio. En: <http://grupogestionpoliticas.blogspot.com.ar/2014/07/la-saga-de-los-medicamentos.html>. Consultado el 12/01/2018.

**Hauser, Irina y Raúl Kollmann** (2009) “El día que el jefe de los bancarios se quedó sin banca”, 1 de diciembre. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-136256-2009-12-01.html>. Consultado el 15/03/2018.

**Homma, A., J.L. di Fabio y C. de Quadros** (1998) “Los laboratorios públicos productores de vacunas: el nuevo paradigma”, *Revista Panamericana de Salud Pública* 4 (4):223-232.

**Infobae** (2011) “Industria anunció que hacia 2020 casi se triplicará la producción de medicamentos”, 10 de mayo. En: <https://www.infobae.com/2011/05/10/580687-industria-anuncio-que-2020-casi-se-triplicara-la-produccion-medicamentos/>. Consultado el 14/02/2018.

**ISAGS** (2015) “UNASUR impulsa banco de precios de medicamentos”, agosto. En: [http://www.isags-unasur.org/uploads/eventos/ev\[3117\]ling\[2\]anx\[569\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/eventos/ev[3117]ling[2]anx[569].pdf). Consultado el 07/02/2018.

**Isturiz, Martín** (2011) “La producción estatal de medicamentos en la Argentina”, *Voces en el Fénix*, 2 (7) 110-115.

**Jorquera, Miguel** (2014) “El precio de los medicamentos en debate”, *Página/12*, 9 de julio. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-250380-2014-07-09.html>. Consultado el 03/02/2018.

**Kirchner, Néstor** (2003) *Plan de Gobierno*. Buenos Aires: Equipos y Planes de Gobierno.

**Kornblith, Alberto** (2017) “Where science and nonsense collide”, *Nature*, vol. 541, p. 135.

**Kulfas, Matías** (2016) *Los tres kirchnerismos. Una historia económica argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

**La Capital** (2014) “Quieren una agencia de producción pública de medicamentos”, 1 de julio. En: <https://www.lacapital.com.ar/informacion-gral/quieren-una-agencia-produccion-publica-medicamentos-n461805.html>. Consultado el 10/03/2018.

**La Nación** (2005) “Lanzan la producción nacional de vacunas”, 21 de marzo. En: <http://www.lanacion.com.ar/689217-lanzan-la-produccion-nacional-de-vacunas>. Consultado el 03/01/2018.

**Lipcovich, Pedro** (2007) “Un mejor acceso a la salud”, *Página/12*, 2 de octubre. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/92334-29355-2007-10-02.html>. Consultado el 03/02/2018.

**Lipcovich, Pedro** (2008) “Macri prefiere función privada”, *Página/12*, 6 de enero. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-97101-2008-01-06.html>. Consultado el 06/02/2018.

**Lipcovich, Pedro** (2011) “Remedio público al costo de los medicamentos”, *Página/12*, 24 de mayo. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-168717-2011-05-24.html>. Consultado el 22/01/2018.

**Lipcovich, Pedro** (2012) “Vacunas para prevenir las importaciones”, *Página/12*, 29 de junio. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-197489-2012-06-29.html>. Consultado el 06/03/2018.

**Maceira, Daniel**, coord. (2010) “Evaluando una estrategia de intervención estatal. La producción pública de medicamentos”. *Informe final presentado ante la Comisión Nacional Salud Investiga*, CEDES. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación Argentina, Comisión Nacional Salud Investiga.

**Manzanelli, Pablo, M. González y Eduardo Basualdo** (2017) “La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento externo, la fuga de capitales y la crisis económica y social”. En E. Basualdo, (ed.), *Endeudar y fugarse. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno: 179-219.

**MINCyT, Ministerio de Ciencia y Tecnología** (2011) *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012-2015*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

**MINCyT, Ministerio de Ciencia y Tecnología** (2012) *Boletín Estadístico Tecnológico* N°5. Sector Farmacéutico. Buenos Aires: MINCyT.

**MINCyT, Ministerio de Ciencia y Tecnología** (2014a) “Instituciones bonaerenses recibían subsidio para producción pública de medicamentos”, 11 de junio. En: <http://www.agencia.mincyt.gov.ar/frontend/agencia/post/1406>. Consultado el 11/03/2018.

**MINCyT, Ministerio de Ciencia y Tecnología** (2014b) “Nuevo financiamiento para producción pública de medicamentos tuberculostáticos”, 1 de julio. En: <http://www.mincyt.gov.ar/noticias/nuevo-financiamiento-para-produccion-publica-de-medicamentos-tuberculostaticos-10181>. Consultado el 11/03/2018.

**Ministerio de Industria** (2011) “Cadena de valor de medicamentos de uso humano”, pp. 231-250. En: *Plan Estratégico Industrial 2020*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Nguyen, Tu Thanh. 2010. *Competition Law, Technology Transfer and the TRIPS Agreement. Implications for Developing Countries*. Cheltenham, UK: Elgar.

**LIF** (2013) “Los primeros 200.000 comprimidos de Sildenafil del LIF están siendo distribuidos en la provincia”, 6 de agosto. En: <http://www.lif-santafe.com.ar/noticias/249/los-primeros-200-000-comprimidos-de-sildenafil-del-lif-estan-siendo-distribuidos-en-la-provincia.html>. Consultado el 10/03/2018.

**Página/12** (2007) “Un rechazo que no encuentra cura”, 2 de octubre. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-92334-2007-10-02.html>. Consultado el 03/02/2018.

**Página/12** (2015) “Más remedios públicos”, 19 de agosto. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-279653-2015-08-19.html>. Consultado el 03/02/2018.

**Porta, Fenando, J. Santarcángelo y D. Scheingart** (2017) “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”. En: Pucciarelli, A. y Castellani, A. (eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno: 99-143.

**Rachid, Jorge** (2009) “La perversión del medicamento”, *Nación & Salud*, 21 de septiembre. En: <http://nacionysalud.com/node/1068>. Consultado el 06/03/2018.

**Rey, Pedro** (2014) “Laboratorios públicos: sector estratégico”, *Agencia TSS*, 25 de noviembre. En: <http://www.unsam.edu.ar/tss/laboratorios-publicos-sector-estrategico/>. Consultado el 06/02/2018.

**Rey, Pedro** (2015) “I+D para los medicamentos públicos”, *Agencia TSS*, 16 de abril. En: <http://www.unsam.edu.ar/tss/id-para-los-medicamentos-publicos/>. Consultado el 05/02/2018.

**Román, Viviana y María T. Di Salvo** (2010) “La producción pública de medicamentos en Argentina: notas para su análisis”, *Saberes. Revista de Ciencias Económicas y Estadística*, 2:1-19.

**Santos, Guillermo** (2017) “Alcances y restricciones de la producción pública de medicamentos en Argentina (2002-2015)”, *Anuario - Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, 9 (9) 19-57.

**Tobar, Federico** (2004) “Políticas para promoción del acceso a medicamentos: El caso del Programa Remediar de Argentina”, Nota técnica de discusión de salud 002/2004. Washington D.C.: BID, Departamento de Desarrollo Sostenible.

**Uribe, Juan P. y Nicole Schwab** (2002) “El sector salud argentino en medio de la crisis”. Buenos Aires: Banco Mundial, Documento de Trabajo No. 2/02, 25.143.

**Videla, Eduardo** (2007) “Los laboratorios públicos lograron formar una red”, *Página/12*, 2 de octubre. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/92334-29354-2007-10-02.html>. Consultado el 06/02/2018.

**Wainfeld, Mario y Navarro, Roberto** (2007) “Hay que acercar los médicos a la gente”, *Página/12*, 16 de diciembre. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-96229-2007-12-16.html>. Consultado el 06/02/2018.

**Zícari, Julián** (2016) “Del colapso de la convertibilidad a las bases económicas de la recuperación”. En: Pucciarelli, A. y Castellani, A. (eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno: 35-60.

**Zuccherino, Daniel** (2015) “Patentes y Protección de Datos de Prueba. Análisis de la situación en la República Argentina”. En: Reátegui Valdiviezo, M. (ed.), *Derecho farmacéutico y propiedad intelectual en América Latina*. s/c: Asociación Interamericana de Propiedad Intelectual: 429-442.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Zubeldía, Lautaro y Diego Hurtado** (2019) “Políticas Tecnológica e Industrial en Contexto Semiperiférico: la Producción Pública de Medicamentos en Argentina (2007-2015)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 N°16: 299-327



# Políticas de promoción sectorial en Argentina: el caso de las plantaciones forestales y la conformación del sector forestoindustrial

*Sectoral policies in Argentina: the case of forest plantations and the shaping of forest-based industries*

## **Martín Aguerre**

Ingeniero forestal, Profesor del curso Economía y Legislación Forestal (Departamento de Desarrollo Rural, FCAyF, UNLP), Investigador de la Unidad Promocional de Investigación y Desarrollo PyDEF (Políticas y Desarrollo Forestal), FCAyF, UNLP. martinraguerre@gmail.com

## **Gerardo Denegri**

Ingeniero forestal y Magister en Economía del Medio Ambiente y Rec. Naturales, Profesor del curso Economía y Legislación Forestal (Departamento de Desarrollo Rural, FCAyF, UNLP), Investigador de la Unidad Promocional de Investigación y Desarrollo PyDEF (Políticas y Desarrollo Forestal), FCAyF, UNLP. gdenegri@agro.unlp.edu.ar

## **Gustavo Acciaresi**

Ingeniero forestal, Profesor del curso Introducción a la Administración (Departamento de Desarrollo Rural, FCAyF, UNLP), Investigador de la Unidad Promocional de Investigación y Desarrollo PyDEF (Políticas y Desarrollo Forestal), FCAyF, UNLP. gaccia@agro.unlp.edu.ar

## **Resumen**

Desde mediados del siglo XX (Ley 13273) a la fecha, Argentina alcanzó 1.300.000 hectáreas de plantaciones forestales, que abastecen más del 90% de la demanda industrial. El objetivo general del trabajo es analizar la evolución del sector forestal en el marco de la política estatal de promoción de las plantaciones en Argentina. Se caracterizan los instrumentos de promoción aplicados hasta la fecha y se compara el desarrollo forestoindustrial argentino con respecto a Brasil, Chile y Uruguay. Ante el vencimiento del régimen de promoción vigente (Ley 26432), se propone la implementación de nuevos mecanismos de promoción diferenciados por región con potencial forestal según el destino de las plantaciones (industrial, servicios ambientales o una combinación de ellos).

**Palabras clave:** desarrollo - promoción - plantaciones - forestoindustria - planificación

**Fecha de recepción:**

26.3.18

**Fecha de aceptación:**

25.7.18

**Abstract**

*Since the middle of the twentieth century (law 13273) to date, Argentina reached 1.3 million hectares of forest plantations, which supply more than 90% of the industrial demand. The general objective of the present article is to analyze the evolution of the forestry sector within the framework of the State policy of promotion of plantations in Argentina. In addition to the characterization of the promotional instruments implemented to date, a comparative analysis of the development of Argentina's primary and secondary forestry sector vis-à-vis to that of Brazil, Chile and Uruguay. In view of the expiration of the Promotion Law (26432), we propose the implementation of new promotional mechanisms differentiated by region with forest potential according to the destination of the plantations (industries, environmental services or a combination of them).*

**Key words:** *development – promotion – afforestation - forest industries – planification*

## **Introducción**

La importancia del sector forestal en la Argentina y el mundo se evidencia al señalar que el comercio mundial de productos de la madera crece a una tasa promedio del 3,5% anual e intercambia montos del orden de los USD 380.000 millones, superando en su magnitud al de cereales y oleaginosas (Schlichter et al., 2012), en un marco de “sustitución progresiva de la materia prima proveniente de bosques nativos por maderas provenientes de bosques implantados”. El crecimiento demográfico, el desarrollo de la demanda de los países llamados “emergentes”, los compromisos internacionales derivados del cambio climático y las acciones de mitigación acordadas explican buena parte de este proceso.

Argentina dispone de diferentes tipos de bosques nativos y cultivados y otros tipos de tierras forestales cuya superficie es de aproximadamente 27.000.000 de hectáreas, brindando diversos servicios ambientales, entendidos como “aquellas funciones de los ecosistemas que generan beneficios y bienestar para las personas y la comunidad” (Huetting et al., 1998). Entre ellos se pueden mencionar: la regulación del clima, el mantenimiento de la biodiversidad, la protección de cuencas hídricas, la conservación del suelo, la provisión de agua, el almacenamiento y secuestro de carbono, su empleo como espacios de descanso

y recreación, entre los más relevantes. En Argentina, una amenaza a estas funciones de los bosques está dada por la presión de cambio de uso del suelo, no obstante el avance que significó la sanción en 2007 de la Ley 26331 sobre “Presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos”. Esta ley obliga a las provincias a realizar y actualizar periódicamente un ordenamiento territorial de sus bosques nativos, estableciendo tres categorías de uso para las tierras boscosas: conservación (zonas rojas), uso sustentable del bosque (zonas amarillas) y aquellas susceptibles de cambiar su uso (zonas verdes).

Las principales regiones que concentran a las formaciones nativas son: Parque Chaqueño, Selva Misionera, Selva Tucumano-Boliviana, Bosque Andino Patagónico, Espinal y Monte. En general, en todos los biomas<sup>1</sup> predominan las latifoliadas y especies de madera dura; es escasa la presencia de coníferas. Esta conformación fue determinante para la necesidad de desarrollar plantaciones debido a la tecnología de industrialización existente en la primera mitad del siglo XX, dirigida al uso de materia prima proveniente de coníferas.

Por otra parte, desde mediados del siglo XX Argentina ha desarrollado una superficie de plantaciones forestales del orden de un millón trescientas mil hectáreas (estimación propia realizada en base a datos actualizados a julio de 2018 provenientes de la página de la Subsecretaría de Desarrollo Forestoindustrial, Ministerio de Agroindustria, fuente: <https://datos.agroindustria.gob.ar/dataset/inventario-nacional-de-plantaciones-forestales-por-superficie>). Estas masas forestales abastecen más del 90% de la demanda de materia prima de la industria y están conformados casi exclusivamente por especies exóticas de rápido crecimiento. Específicamente, se componen principalmente por coníferas (pinos), seguidas por eucaliptos y salicáceas (álamos y sauces). Las plantaciones que se concentran mayoritariamente en la Mesopotamia (Misiones, Corrientes y Entre Ríos), Delta del Río Paraná, y provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén, permitieron reducir la presión de extracción maderera sobre el bosque nativo (figura 1).

**Figura 1.** Ubicación de plantaciones forestales en Argentina (2018).



**Fuente:** Ministerio de Agroindustria de la Nación, Subsecretaría de Desarrollo Foresto Industrial (<http://ide.agroindustria.gob.ar/visor/?v=forestal>)

Las plantaciones forestales se definen como cultivos con especies arbóreas que generan ecosistemas forestales constituidos a partir de la intervención humana, mediante la instalación de una o más especies, nativas o introducidas; se realizan con fines de producción de madera u otros productos forestales, provisión de servicios ambientales o cualquier otra combinación de los anteriores (SERFOR, 2018). Para este trabajo se restringe esta definición a los cultivos cuyo principal objetivo es la provisión de madera para su industrialización. La generación de esta masa forestal no se produjo de manera espontánea por la sola evolución del mercado, sino que respondió a las políticas implementadas por el Estado Nacional a lo largo de casi 70 años, política sectorial que también se aplicó en forma contemporánea en Brasil, Chile y en Uruguay, a partir de la década de 1990 (Prado Donoso, 2015).

La promoción de las plantaciones forestales se encuentra regida en la actualidad en Argentina por la Ley 26432, promulgada el 18 de diciembre de 2008, norma que en su artículo segundo establece la prórroga por diez años del régimen de incentivos a las plantaciones de la Ley 25.080 (sancionada el 16 de diciembre de 1998). Esta norma en cuestiones ambientales se subordina a la Ley 26331 con el fin de evitar que el beneficio económico no reintegrable para el desarrollo de plantaciones forestales se utilice para financiar la reconversión de bosques nativos en plantaciones, práctica muy común en las décadas de 1960 y 1970. Esta política de intervención estatal, gestada en la década de 1940, debe adecuarse al actual siglo que presenta oportunidades, amenazas y desafíos en los planos social, económico y ambiental, y adaptarse a los actuales contextos internacional y nacional.

Efectivamente, los bosques nativos y plantaciones forestales son concebidos en la actualidad como generadores de una amplia gama de bienes y servicios ambientales; dada su importancia, se exige a los diferentes niveles del Estado un replanteo de los paradigmas de intervención. Un punto relevante de esta discusión es determinar si se alcanzaron los objetivos planteados cuando se inició la promoción forestal y cuales deberían ser los criterios a incluir en el nuevo instrumento legal a aplicarse en el futuro, luego del vencimiento de la Ley 26432 en diciembre de 2018.

Abordar estas situaciones es una decisión de la sociedad que se instrumenta a través de políticas públicas, definidas para este trabajo como un proceso complejo de interacciones múltiples, estructuradas en modo intencional y causal, que se orienta a alcanzar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público (Aguilar Villanueva, 2009).

Entre las políticas públicas se encuentran las que afectan a sectores específicos. Se define, entonces, como política forestal, a “un acuerdo negociado entre el gobierno y otras partes interesadas acerca de una visión compartida para los bosques”. En ella se establecen los objetivos relacionados con la ordenación y el aprovechamiento de los bosques y

árboles y se esbozan las estrategias para alcanzarlos. Las políticas forestales eficaces atienden las necesidades de la sociedad y las metas de desarrollo al tiempo que equilibran los diferentes intereses de las partes, muchos de los cuales trascienden los distintos sectores (FAO, 2010). Se puede afirmar que no existió en Argentina una política forestal explícita, expresada en una declaración o documento formal. Desde esa óptica, se considera que la política forestal argentina es una política implícita que se expresó a través de leyes y regulaciones, así como en el conjunto de programas, proyectos y actividades de las instituciones públicas con la colaboración de los actores sectoriales privados (FAO, *op cit*).

El objetivo general de este trabajo es analizar la evolución histórica del sector de las plantaciones forestales en el marco de la política de promoción sectorial del Estado Nacional. Los objetivos específicos son la identificación y caracterización de los instrumentos de promoción de las plantaciones forestales comerciales desde la sanción de la Ley 13273 hasta la actualidad, comparar el desarrollo del sector forestoindustrial argentino con respecto al experimentado por los mismos sectores en Brasil, Chile y Uruguay y explorar los ejes centrales de los nuevos instrumentos de promoción ante el vencimiento de la Ley 26432 (satisfacción de la demanda del mercado interno o propiciar el desarrollo de una estrategia exportadora).

La hipótesis de este trabajo es la siguiente: los diversos instrumentos de promoción implementados desde 1949 permitieron acumular una superficie forestal suficiente para lograr el autoabastecimiento del complejo celulósico papelerero y de productos generados por transformación mecánica.

## **Materiales y métodos**

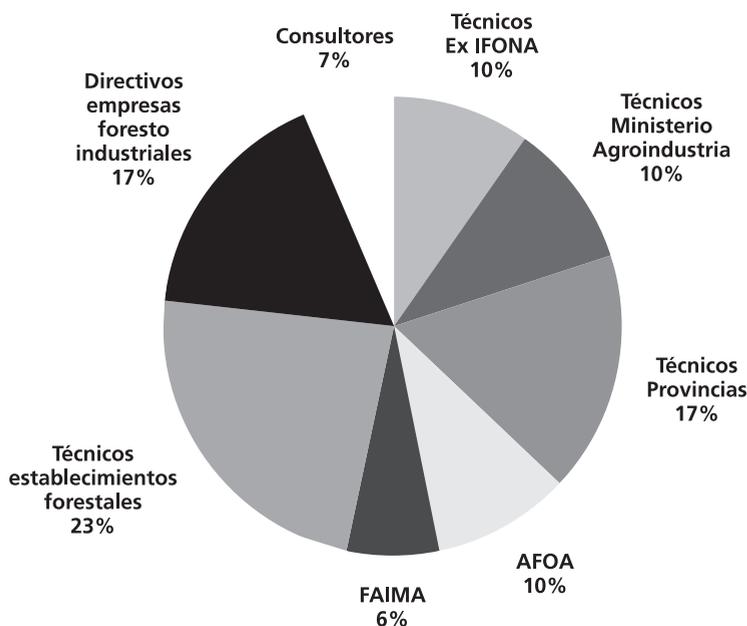
La presente investigación se enmarca en el paradigma interpretativo, cuyo supuesto básico es la necesidad de comprender el sentido de la acción social en el contexto del mundo de la vida y desde la perspectiva de los participantes, adoptando el formato de investigación cualitativa. Las metodologías cualitativas suponen y realizan los presupuestos del paradigma interpretativo. Los métodos utilizados son el estudio de caso o casos, la teoría fundada, la historia, la biografía, la investigación acción, observación, análisis de documento y de contenido de texto, técnicas visuales y la entrevista abierta (Vasilachis, 1992).

Entre las principales estrategias para producir datos en la investigación cualitativa se encuentran la entrevista semi-estructurada y en profundidad y entre las fuentes secundarias: textos, documentos y otras publicaciones (Sautu, 2005). Para este trabajo la información primaria se recolectó mediante cuestionarios y entrevistas semiestructuradas a treinta informantes calificados que trabajaron en diversos aspectos de las leyes de fomento forestal y la asistencia a talleres y eventos ligados al tema realizados en las principales regiones forestales de Argentina. La muestra se considera suficientemente

representativa de la población objetivo, de acuerdo a las organizaciones donde pertenecieron los informantes calificados, según se detalla seguidamente (figura 2):

- Estatales: técnicos que trabajaron en la década de 1980 en el disuelto Instituto Forestal Nacional, la Dirección Nacional Desarrollo Foresto Industrial y las provincias de Misiones, Corrientes y Buenos Aires.
- Organizaciones gremiales: responsables de área y miembros de la Asociación Forestal Argentina (AFOA) y de la Federación Argentina de la Industria Maderera y Afines (FAIMA).
- Sector privado: técnicos forestales encargados de plantaciones, aserraderos y establecimientos celulósicos; directivos de empresa foresto industriales (básicamente en la región del NEA) y consultores privados.

**Figura 2.** Composición de la muestra de actores entrevistados



Con el objeto de caracterizar el marco normativo, las políticas y los instrumentos de incentivos forestales utilizados, se efectuó una revisión histórica, tomando como punto de partida la sanción en 1948 de la Ley 13273 de “Defensa de la riqueza forestal”. En este punto se pretende esclarecer las condiciones que dieron origen a las políticas y los

resultados producidos hasta la fecha. En efecto, después de siete décadas desde la sanción de la Ley 13273, cuyo capítulo “Fomento” puede considerarse como el inicio de la política de promoción a las plantaciones forestales comerciales, y transcurridas dos décadas desde la entrada en vigencia del régimen de promoción de las inversiones forestales instituido por la Ley 25080 (diciembre de 1998), se hace necesario generar un nuevo marco conceptual para discutir y/o reformular las políticas de promoción de las plantaciones.

El documento se estructura de la siguiente forma: a continuación de la presente introducción, se analiza el contexto histórico con el fin de puntualizar los principales sucesos a nivel local, regional y mundial que influyeron en el desempeño del sistema forestal argentino. Seguidamente, se describe la evolución del sector foresto industrial de plantaciones en el Cono Sur (Argentina Brasil, Chile y Uruguay) con el objetivo de comparar el crecimiento en esos países y evaluar específicamente lo acontecido en Argentina a la luz de las políticas e instrumentos de promoción empleados a lo largo de la historia. Finalmente, las conclusiones y recomendaciones proponen nuevos principios de intervención por parte del Estado Nacional a reflejarse en el nuevo marco legal a implementarse en los próximos años.

### **Contexto y modelos de desarrollo que influyeron en las políticas forestales**

Desde principios del siglo veinte, y como consecuencia del avance de la frontera agropecuaria, se comenzó a analizar la explotación de los bosques nativos en los ámbitos académicos y técnicos (algunos gubernamentales), circunstancia que condujo a la generación de antecedentes dispersos que legislaban sobre aspectos parciales de la extracción de madera y produjo los primeros estímulos a la forestación, a través de la Dirección de Tierras de la Nación (Inspección Técnica de Yerbatales y Bosques y posteriormente la Sección Forestal). Así, se emitió una cantidad de disposiciones tendientes a detener el deterioro y la depredación de los bosques que en los entonces territorios nacionales se daban en concesión o eran eliminados para ampliar la citada frontera, procurando, a la vez, estimular la realización de forestaciones.

La posición de Argentina en el mundo desde mediados del siglo XIX hasta la Gran Depresión puede describirse como la aceptación de un lugar bien definido (y destacado) en el sistema de división internacional del trabajo implícitamente surgido bajo el auge del Imperio Británico (Audino y Tohmé, 2001). Dicho sistema asignó a la República Argentina el rol de productor de alimentos y materias primas agropecuarias e importador de productos industriales. Cabe señalar que ese rol comprendía la producción agropecuaria y una incipiente industrialización de recursos naturales que no se podían producir en el continente europeo, como el tanino (extraído del Parque Chaqueño). En consecuencia, tanto la expansión de la producción agropecuaria como de la industria alimentaria se basó en la demanda externa. La crisis de desabastecimiento de combustibles, insumos, bienes industriales y finales provocada por la primera guerra mundial (1914-18) marca el surgimiento de algunos sectores industriales orientados a la sustitución de importaciones cuyo crecimiento se sustentaba en

el mercado interno y un aumento de la presión extractiva sobre los bosques nativos para proveer leña. El fin de la guerra y la subsecuente normalización del flujo importador generaron un debate entre aquellos sectores partidarios del librecambio que propugnaban retornar al modelo de la preguerra y una corriente de pensamiento proteccionista e industrialista que sostenía que para consolidar en el país el desarrollo de una industria era necesario implementar un sistema arancelario orientado a impulsar la industrialización. Adicionalmente, se postulaba que para favorecer la exportación de productos con un mayor valor agregado era necesario que la acción del Estado se concentrara en la generación de una infraestructura que estimulara la diversificación económica y el desarrollo del interior del país; en darle apoyo crediticio al sector industrial privado y en facilitar la enseñanza profesional de los actores sectoriales (Audino y Thomé, 2001). Este debate se saldó cuando los intereses económicos y políticos de ideología liberal predominantes en sector productivo primario impulsaron el regreso al modelo agroexportador.

La Gran Depresión marcó el fin del modelo internacional de la división del trabajo y la adopción generalizada a nivel mundial de políticas comerciales proteccionistas que cerraron los mercados externos a las exportaciones tradicionales argentinas. Esa crisis derivó en el cierre de la economía argentina y creó los incentivos para una mayor industrialización del país, porque ya no era viable impulsar la expansión económica del país basándose solamente en las exportaciones y en la apertura hacia el exterior (Cortés Conde, 2009). En este contexto surge un modelo de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones (ISI), cuyo concepto central postulaba que no había que comprar en el exterior aquellos bienes de consumo que podían producirse en el país.

La primera fase del modelo ISI modificó la matriz productiva de Argentina, aumentando la participación porcentual de las manufacturas nacionales en el PBI. En el marco del modelo librecambista esa participación era del 16,5%; pasó al 17,7% en el período 1920-29, 18,4% en 1930-34, 20,4% para el período 1935-39 y al 21% en 1940-1944 (Vaccarezza, 2010). Cabe señalar que el crecimiento del sector industrial llevó a aumentar las importaciones de insumos y bienes de capital dada la concentración de la industria nacional en la producción de bienes finales destinados al mercado interno. Estas importaciones debían adquirirse con las divisas generadas por las exportaciones del sector agropecuario, que era el único competitivo en los mercados internacionales. Esta dicotomía entre un sector industrial concentrado en mercado nacional con una demanda creciente de divisas y un sector agroexportador sujeto a las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales generó en el año 1949 la primera crisis de divisas del país (Cortés Conde, 2009).

Esa crisis evidenció las limitaciones de una industrialización centrada en la industria liviana productora exclusivamente de bienes finales, dando lugar en la década de 1950 a una segunda etapa del proceso sustitutivo orientada a estimular el desarrollo de la industria pesada. Esta etapa fue impulsada por el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962),

que representaba al pensamiento económico del desarrollismo; y fue continuada con diversas políticas hasta 1976. Este pensamiento postulaba que, para superar las crisis de la balanza de pagos era necesario impulsar a los sectores industriales de base considerados claves por su capacidad para desarrollar otras actividades económicas relevantes con la finalidad de disminuir la insuficiencia de la economía nacional para generar divisas. Entre los mismos se pueden citar a los sectores petrolero, químico, siderúrgico, de máquinas herramientas, automotriz y celulósico. Cabe señalar que un rasgo común a las diferentes variantes del desarrollismo implementadas en América Latina fue que se centraron en la sustitución de importaciones ya que consideraban que las exportaciones primarias no eran relevantes para impulsar el desarrollo nacional (Sikkink, 2009).

A partir de las décadas de 1960 y 70, varios países asiáticos reemplazaron exitosamente el modelo ISI por el modelo de Industrialización Orientada a la Exportación (IOE), tal como expresa Cheliz en 2002, especializándose inicialmente en aquellos sectores industriales maduros en los que podían competir con precios bajos para después avanzar en sucesivas etapas a productos industriales de mayor complejidad tecnológica.

Cabe señalar que los modelos ISI y IOE tienen muchos aspectos en común: en una fase inicial se caracterizan por protección al mercado interno mediante cuotas de mercado, aranceles, tipo de cambio alto para posteriormente centrarse en aranceles y subsidios a la exportación en muchos casos complementado por devaluaciones “competitivas” destinadas a mantener un tipo de cambio alto. No obstante, en etapas posteriores comienzan a diferenciarse ya que el modelo ISI se detiene en la fase de protección arancelaria y subsidios a las exportaciones mientras que el modelo IOE comienza a reducir paulatinamente los aranceles y a eliminar los subsidios a las exportaciones hasta llegar a la neutralidad de los incentivos a las industrias exportadoras y sustitutivas y a un tipo de cambio plenamente convertible (Cheliz, 2002).

Asimismo, los países asiáticos que venían aplicando el modelo IOE generaron en la década de 1990 el surgimiento de una clase media hasta entonces inexistente, situación que a su vez provocó un incremento de la demanda mundial de productos celulósico-papeleros, en especial y madereros en general. Dado que –paralelamente– los principales grandes productores y exportadores forestales tradicionales como Suecia, Finlandia, Canadá y Estados Unidos comenzaron a manejar de manera sustentable sus bosques nativos de coníferas (base de su abastecimiento), se produjo, en consecuencia, un impacto en la reducción de la producción de materia prima destinada a satisfacer la demanda incremental asiática. En este marco, el aumento de la producción de materia prima industrializable pasó a depender del establecimiento de plantaciones de coníferas de rápido crecimiento en Australia, Nueva Zelanda, Indonesia y otros países del sudeste asiático, proceso al que se sumaron, por una cierta tradición forestadora, Chile, Brasil y –desde la década de 1980– Uruguay (Bowyer, 2004).

El otro factor relevante en el desarrollo de las políticas forestales fue el fenómeno de la globalización, entendida como “la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional” (CEPAL, 2012). En este nuevo contexto se produjo una relocalización de las etapas primaria e industrial de bajo valor agregado en las economías recientemente industrializadas del tercer mundo mientras que las etapas de mayor valor agregado se mantienen en los países desarrollados (Gereffi, 2001). La globalización provocó una desintegración vertical en las multinacionales que se reenfocaron hacia actividades de innovación, marketing y a los segmentos de mayor valor agregado de producción y servicios a la vez que se desprendieron de las actividades de servicios genéricos y producción en masa (Gereffi et al., 2005). Esta fragmentación de los procesos de producción permite que las actividades productivas localizadas en diferentes países conformen un entramado internacional que puede ser tanto intra empresa como entre empresas, que se complementa con la integración del comercio internacional (Gereffi, 2001). La necesidad de coordinar las diferentes etapas productivas impulsó el surgimiento de las cadenas globales de *commodities* y conlleva la introducción del concepto de gobernanza, definida como “la coordinación que algunos actores ejercen directa o indirectamente sobre los sistemas globales de producción, logística y marketing” (Gereffi et al., 2001). La evidencia empírica permite afirmar que la mencionada coordinación es ejercida por las empresas de los países desarrollados. Para el sector forestal internacional, la globalización se manifestó con el traslado de las etapas de plantación y de parte de la producción de pasta celulósica a los países en desarrollo.

### **Conformación del sector forestoindustrial**

La Ley 13273 de 1948, de Defensa de la Riqueza Forestal tuvo como objetivo principal la regulación de cuestiones vinculadas a los bosques nativos, aunque en el “Capítulo de Fomento” promovía la forestación. Como ya se dijo, esta ley constituye el primer hito normativo que planteó e implementó de manera concreta una serie de instrumentos destinados a la promoción del desarrollo forestoindustrial. A modo de ejemplo la Administración Nacional de Bosques (ANB), posteriormente llamada Instituto Forestal Nacional (IFONA), organismo de aplicación de la ley, creó una red de estaciones y viveros forestales, plantaciones forestales experimentales y un servicio de semillas forestales para impulsar el crecimiento del incipiente sector forestador, en el marco del modelo ISI vigente. Posteriormente con el proyecto de política desarrollista se procuró el reemplazo de las importaciones de pasta celulósica y de madera aserrada, productos que constituían, después de los combustibles y lubricantes, el segundo y tercer rubro de importancia de las importaciones (Castiglioni y Tinto, 1968).

Dado que una limitante para el aumento de la producción de pastas celulósicas era la carencia de una disponibilidad significativa de especies nativas aptas como materia prima (maderas blandas, claras y de longitud de fibra adecuada), de acuerdo a la tecnología mundial existente

en esos tiempos, la política sectorial se basó en dos líneas de impulsión: una orientada específicamente a la industria materializada mediante el financiamiento del sector público y la protección arancelaria y la otra dirigida a promover la creación de una base de plantaciones forestales capaz de abastecer a la industria de materia prima, conformada por especies exóticas de rápido crecimiento, integrada en su casi totalidad por pinos, eucaliptos y salicáceas.

La política de promoción desde el estado nacional se completó y apoyó técnicamente en el conocimiento acumulado a partir de la introducción de numerosas especies de coníferas de regiones templadas y templado-frías para usos agropecuarios y paisajísticos, básicamente de Europa y EE.UU. y eucaliptos de Australia. La incorporación a los organismos del Estado Nacional de ingenieros forestales provenientes de Europa Central, junto al envío de ingenieros agrónomos argentinos a formarse en las escuelas forestales de Europa, contribuyó a mejorar el sustento técnico del modelo forestal adoptado con el objetivo de fomento a las plantaciones con destino principalmente celulósico. Desde el comienzo de la década de 1960 la intervención del Estado nacional incluyó, además de los incentivos económicos, cierto apoyo científico-técnico, general para todo el país, materializado por programas de mejoramiento genético a cargo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), universidades públicas nacionales y en menor medida el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En materia industrial, se crearon dos organismos específicos de investigación a cargo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI): el Centro de Investigación para el Estudio de la Celulosa y el Papel (CICELPA)<sup>2</sup> y el Centro de Investigación Tecnológica de la Madera (CITEMA), hoy llamado “INTI Madera y Muebles”. En el campo de la formación de recursos humanos, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, (FAO) se crearon las dos primeras carreras de ingeniería forestal en universidades públicas nacionales: en 1958 en Santiago del Estero y en 1960, en La Plata (Denegri et al., 2017). Un hito no menor en el plano del diseño y ejecución de las políticas destinadas al sector forestal fue la disolución del IFONA en el año 1991 (Decreto N° 2284/91), lo cual implicó una escisión –no superada hasta la fecha– en cuanto al plano institucional y las políticas destinadas a los bosques nativos y plantaciones forestales. Con el objeto de proteger al mercado interno se establecieron altos aranceles a la importación de celulosa y papel; a modo de ejemplo, para 1965, el arancel para toda pasta celulósica era del 30% y de 65 hasta 220% para papeles, salvo los de diarios y destinados a la industria editorial que era del 20% (Chidiak y Bercovich, 1995).

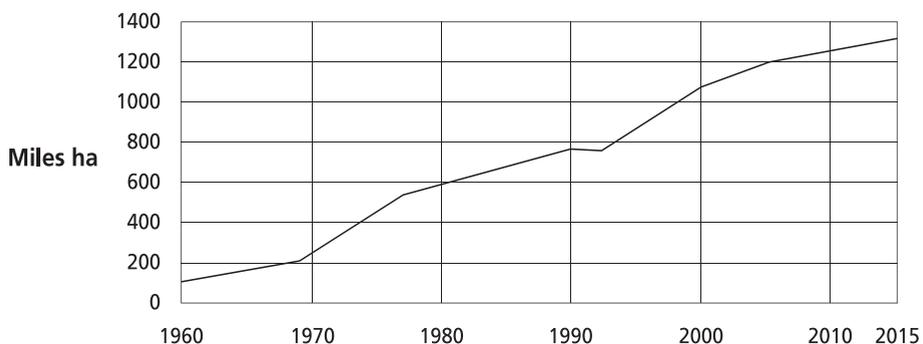
## **Instrumentos de promoción a las forestaciones**

La Ley 13273 promovía la forestación mediante el otorgamiento de créditos a tasas subsidiadas, la desgravación del impuesto a las ganancias a personas físicas y jurídicas que realizaran forestaciones y la exención del impuesto inmobiliario a las superficies forestadas. No obstante, el comienzo de las plantaciones comerciales en gran escala para producir madera para aserrados y celulosa recién se produjo en la década de 1960. Los créditos eran

de carácter especial para la forestación, reforestación, industrialización y comercialización de la producción forestal, adecuando los plazos y tipos de interés, a cargo del Banco de la Nación Argentina y el Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA), antecesor del Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) cuyo objetivo central era financiar inversiones y capital de trabajo a largo plazo para las industrias (Rougier, 2007). En cuanto al segundo instrumento (desgravación impositiva), el mismo se aplicaba a las utilidades que se invirtiesen en nuevas plantaciones y las mejoras silvícolas en general. Además, se estableció la exención del 100% del impuesto inmobiliario a las superficies forestadas en los territorios nacionales y de no menos del 50% –o la cantidad establecida por las leyes de adhesión– de las jurisdicciones provinciales. Cabe señalar que, mayoritariamente, las provincias adoptaron el criterio del 100% de exención de tributo. Este beneficio se hacía extensible a los bosques definidos como protectores en la norma precitada.

Con la sanción en 1973 de la Ley 20628 de Impuesto a las Ganancias se generó un nuevo impulso a las plantaciones forestales. La norma establecía en su artículo 111 que “para la determinación de la materia imponible, cualquiera fuese el origen de la ganancia, serán deducibles las inversiones en nuevas plantaciones forestales o en la ampliación de las existentes. Las inversiones antedichas podrán realizarse en forma directa o a través de integración de acciones, bonos, certificados o cualquier otro tipo de valores destinados a financiar las inversiones”. Mediante el Decreto 465/74 se reglamentaron los beneficios impositivos para los inversores en nuevas plantaciones forestales, permitiéndose desgravar del cálculo del impuesto aplicable el valor del crecimiento de la masa forestal. Como resultado de esta política se produjo un aumento de la superficie de bosques de cultivo, cuya magnitud se estimaba para el año 1978 en, aproximadamente, 650.000 hectáreas distribuidas en todo el país como se aprecia en la figura 3.

**Figura 3.** Evolución de la superficie forestada en Argentina (1960-2015)



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Denegri y Aguerre (1996) y Ministerio de Agroindustria (2018)

En 1977 se produjo un cambio conceptual en el modelo de promoción, con la sanción del Decreto Ley 21695 de “Estímulos fiscales para la forestación” que reemplazó la desgravación impositiva por un sistema de crédito fiscal transferible, para la forestación. El crédito era “aplicable al pago de cualquier impuesto cuya aplicación, percepción y fiscalización se encuentre a cargo de la Dirección General Impositiva” (Ley 21695, Mensaje). A dichos efectos, la nueva norma derogó al decreto 465/74 que reglamentaba la desgravación del impuesto a las ganancias y al Fondo Forestal, estableciendo un subsidio a los gastos directos de plantación, consistente en un monto fijo por hectárea y por especie calculado anualmente para cada región por el IFONA, que era el organismo de aplicación. El cupo anual de crédito fiscal destinado al cumplimiento de la ley, se establecía en el presupuesto en base a las estimaciones del IFONA.

La norma establecía que el IFONA debía confeccionar un Plan Nacional de Forestación de 5 años, que, entre otros objetivos, serviría para determinar el cupo global del crédito fiscal y su distribución por zona y por especie, fomentar la forestación selectivamente por región, integrando a los bosques de cultivo con la foresto-industria. Otro cambio sustancial de paradigma consistió en que explícitamente priorizaba la figura de los pequeños y medianos productores familiares, declarando en su mensaje que dichos actores “...son los únicos que, con su esfuerzo sumado, podrían generar en el corto plazo un gran incremento de la superficie forestada...”.

El crédito fiscal constituía en los hechos un subsidio del 70% de un costo modal de forestación, pagado en cuotas según avanzaban los trabajos de plantación, con un adelanto para el inicio de las labores. El bono de crédito se podía aplicar al 100% de su valor para el pago de los impuestos nacionales o se podía canjear por dinero en efectivo al 95% de su valor nominal en el Banco de la Nación Argentina. La inestabilidad económica y las restricciones presupuestarias del Estado nacional en la década de 1980 fueron reduciendo su efectividad hasta su derogación en 1989 se derogó. Este régimen produjo un escaso aporte al incremento de las áreas forestadas ya que a su finalización se estimaba una superficie de 750.000 hectáreas (figura 3); menos de un 20% de aumento en 12 años.

En 1992 se estableció un subsidio directo a las plantaciones a través del Régimen de Promoción de las Plantaciones Forestales, mediante la Resolución 778 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) y complementarias, vigente hasta el año 1999. Estableció un “beneficio económico no reintegrable, por especie y por zona” a plantación lograda certificada por la autoridad. Este apoyo económico comprendía tanto a las actividades de plantación como a las operaciones de poda y al primer raleo con el objeto de generar materia prima apta para las industrias de primera y segunda transformación mecánica de la madera. Por primera vez en la historia de las políticas de promoción sectorial se estableció un nivel presupuestario básico de 15 millones de pesos convertibles/dólares para la promoción forestal. Asimismo, estableció un sistema de licitación para las medianas y grandes empresas

forestales mediante el cual se concursaba por los remanentes de las partidas presupuestarias a quienes presentaban una propuesta técnica adecuada y solicitasen el menor subsidio por hectárea forestada. A diferencia del régimen establecido por la Ley 21695, el beneficio se pagaba en una vez a los 18 meses cuando la plantación estaba lograda.

Durante la vigencia del régimen, a través de las sucesivas resoluciones de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), se fueron aumentando los requisitos técnicos en cuanto a densidades de plantación, la obligatoriedad de utilizar material de viveros autorizados por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la realización de caminos cortafuegos y la adopción de medidas de prevención de incendios forestales, entre otras medidas.

Esta etapa alcanzó su máxima intensidad en 1998, con la promulgación de la Ley 25080 de inversiones para bosques cultivados que instituyó por 10 años un régimen de promoción a las inversiones forestales; al apoyo económico no reintegrable del sistema anterior, sumó beneficios fiscales para proyectos foresto industriales integrados. Al completarse su plazo de vigencia, el régimen se prorrogó por otros 10 años por la Ley 26432, es decir con vencimiento en 2018.

Entre las principales características del régimen se señalan: promocionar los bosques de cultivo con finalidades productivas, beneficia a personas físicas, jurídicas y fideicomisos; los proyectos aprobados deben situarse en tierras sin bosques nativos (salvo plan de manejo sustentable en bosque degradado para enriquecerlo), y “realizarse con especies maderables exóticas o nativas adaptadas ecológicamente al sitio, con fines principalmente comerciales o industriales, en tierras que, por sus condiciones naturales, ubicación y aptitud sean susceptibles de forestación o reforestación según lo indicado en el ordenamiento territorial de Bosques Nativos adoptados por ley provincial según lo establecido en la Ley 26331; el beneficio económico no reintegrable cubre hasta el 80% de los costos en las plantaciones de hasta 300 hectáreas, y el 20% cuando la extensión implantada se ubique entre las 301 y las 500 hectáreas. Estos valores aumentan para la región patagónica a 500 y 700 hectáreas.

Al igual que la Ley 13273, requiere de la adhesión de las provincias, pero por primera vez se incluye la adhesión de los municipios. Específicamente, la norma se compone de dos tipos de instrumentos de promoción:

*A.- Apoyo económico no reintegrable (subsidio)*

La ley 25080 establece categorías de beneficiarios, a los que se exige el cumplimiento de diferentes requisitos, a saber:

1) Pequeño Productor, hasta 10 ha de plantación y 50 ha de raleos. La presentación del proyecto no requiere de un profesional responsable; 2) Productor Mediano Grande, de 10 a 300 hectáreas; la presentación del proyecto requiere de profesional responsable del mismo; 3) Productores Grandes/Muy Grandes, más de 500 ha.; el proyecto requiere de un profesional responsable y una evaluación de impacto ambiental; 4) Pequeños Productores Agrupados: el proyecto debe tener un técnico y una entidad responsable.

El régimen establece que el beneficio se paga a plantación lograda una vez aprobado el proyecto previa verificación por la autoridad competente. La categoría de agrupados constituye la única excepción a la condición de pago a plantación lograda ya que contempla recibir un adelanto de hasta el 30% del beneficio.

#### *B.- Beneficios Fiscales (impositivos)*

El régimen prevé diversos incentivos fiscales para las inversiones en proyectos foresto-industriales integrados, pudiéndose resaltar la estabilidad fiscal que implica el mantenimiento de los impuestos nacionales, provinciales, tasas municipales y sus alícuotas vigentes a la aprobación del proyecto (el Impuesto al Valor agregado -IVA- queda excluido del régimen), reintegro para el IVA de los bienes y servicios del componente forestal de los proyectos aprobados, exención de impuestos patrimoniales: ganancia mínima presunta, impuesto a los bienes personales, impuestos a los activos vigentes o a crearse durante la vigencia del proyecto aprobado, exención de impuestos que graven la aprobación de estatutos, contratos, sus ampliaciones, modificaciones, etc., destinados a la organización del emprendimiento (básicamente el Impuesto a los sellos), un régimen optativo de amortización acelerada del impuesto a las ganancias y el avalúo de Reservas: la capitalización debida al crecimiento de la plantación carece de incidencia tributaria alguna.

Como se observa en la figura 3, luego de casi setenta años de apoyo con diferentes instrumentos a la conformación de una masa forestal destinada a la producción industrial, Argentina superó el millón de hectáreas forestadas (1.300.000 ha el año 2018). En la actualidad esta superficie provee una oferta de madera con destino industrial que supera en aproximadamente 10 millones de m<sup>3</sup> a la demanda existente para satisfacer el consumo interno y el nivel presente de exportaciones (Agrovoy, 2017). Los autores verificaron esta afirmación dado que el promedio de extracciones en el quinquenio 2010-2014 fue de casi 13 millones de m<sup>3</sup> y la oferta potencial anual, para ese mismo período, por corta de la superficie forestada se estimó entre 20 y 25 millones de m<sup>3</sup>. Esa brecha depende del crecimiento promedio de las plantaciones utilizado para el cálculo, en este caso se adoptaron valores conservadores: 15 y 20 m<sup>3</sup> por hectárea y año y considerando que en los últimos 10 años la superficie cortada ha sido en promedio igual a la plantada.<sup>3</sup> Por otra parte, en algunas áreas donde las plantaciones carecen de destino industrial se han desarrollado forestaciones que facilitaron la aparición de actividades vinculadas a la creación de paisajes

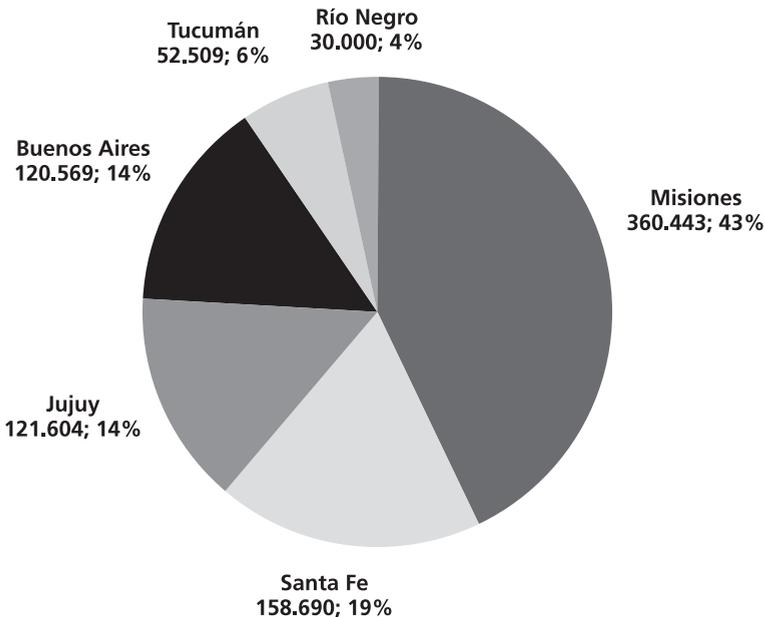
turísticos, al desarrollo inmobiliario y a la generación de servicios ambientales que contribuyeron al desarrollo territorial (Denegri et al, 2015; Denegri et al, 2018).

## Industrialización

La industrialización regional de la madera proveniente de forestaciones se consolida en Argentina durante la década de 1970, cuando las plantaciones comenzaron a alcanzar su madurez y de manera progresiva fueron reemplazando a los bosques nativos como fuente de materia prima industrial. La industria de la celulosa y el papel experimentó un período de expansión en las décadas de 1960 y 1970 para satisfacer la creciente demanda interna, con financiamiento desde el estado nacional a través del BANADE. Cumplido el proceso de sustitución de importaciones celulósicas, en la década de 1980 se estancó la producción. El último gran proyecto de producción de pasta celulósica se puso en marcha en 1982 (Alto Paraná SA, Misiones).

La industria celulósica se ubica en seis provincias, concentrando en la provincia de Misiones el 43% de la producción, mientras que el segundo grupo de localizaciones (Santa Fe, Jujuy y Buenos Aires) supera ligeramente a la producción de Misiones (representa el 47%).

**Figura 4.** Argentina: producción de celulosa por provincia, año 2015 (toneladas)



**Fuente:** Elaboración propia con base en Ministerio de Agroindustria (2015)

En el año 2015 la balanza comercial para la celulosa fue levemente negativa (13.987.000 USD). El déficit registrado para el mismo período en el rubro papel fue de 746.400.000 USD (Ministerio de Agroindustria, 2015). A fin de evaluar los resultados observados, corresponde recordar que la promoción de la producción de celulosa fue planificada con el solo objetivo de integrarse a la cadena de producción nacional de papel y con el objeto de reducir sustancialmente las importaciones de este último, en el marco del modelo ISI. En ese sentido, Bercovich y Katz (1997), califican como un fracaso a la política de desarrollo celulósico papelerera implementada por Argentina: “Nos encontramos ante una experiencia de fracaso en la construcción de un sector industrial... Veremos que el desarrollo del sector se vio atenazado entre una acción estatal mal orientada y peor aplicada y la ineficiencia de los actores privados, lo cual contribuyó a reunir en el sector los aspectos más negativos de lo que se ha dado en llamar la industrialización sustitutiva de las importaciones”. Esta comparación se verá en el siguiente apartado.

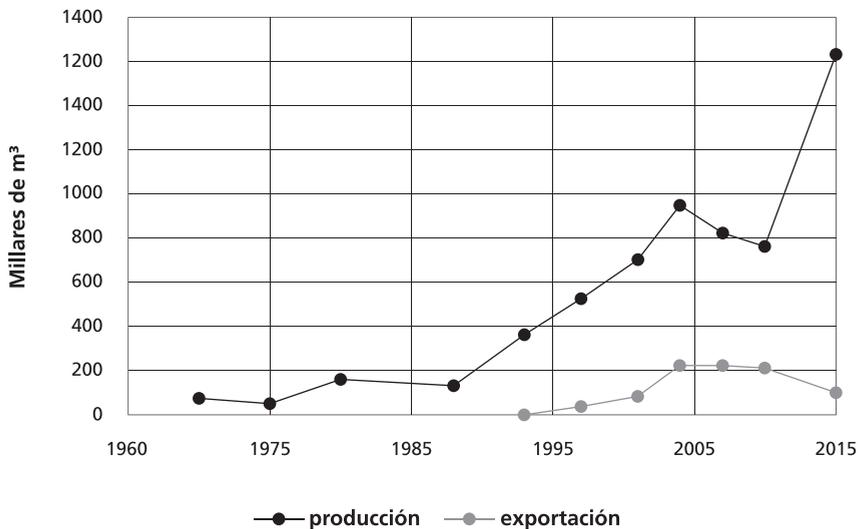
La política forestal aplicada a partir de los años noventa comenzó a mostrar resultados heterogéneos en las distintas regiones. Las cadenas forestales de la Mesopotamia fueron impulsadas por el ingreso de inversiones externas directas, destinadas a la compra de activos de empresas forestales, y en el subsector industrial se dirigieron a la compra y puesta en valor de activos existentes, esencialmente en el sector celulósico (Aguerre y Denegri, 2004). Por ejemplo, dos grupos celulósicos y dos de tableros industrializados se instalaron allí: Arauco, en Misiones, mediante la adquisición de los activos de Alto Paraná SA, CMPC, en Corrientes, y Sadepan y Masisa, en Entre Ríos (Denegri y Aguerre, 2010).

El surgimiento y evolución de las industrias de la primera y segunda transformación mecánica de la madera y del mueble, a diferencia del celulósico, siempre fue una iniciativa del sector privado en función de la demanda del mercado interno y en el marco de una progresiva adaptación o reconversión en el uso de materia prima proveniente de bosques nativos a madera de forestación, con escaso apoyo estatal inicial. Cabe enfatizar que este proceso se desarrolló en forma paralela al de la promoción de las forestaciones para la industria celulósica. En la actualidad, las industrias de la madera y el mueble, conformada básicamente por pequeñas y medianas empresas (PyMES), están presentes, en desigual medida, en la totalidad del territorio nacional, complementándose con la industria de tableros industrializados de fibra y partículas, concentrada ésta básicamente en la Región Mesopotámica y el Delta Entrerriano Bonaerense (Denegri y Aguerre, 2010).

En la actualidad, los territorios que concentran la mayoría de las plantaciones forestales, presentan gran diversidad en cuanto a los logros obtenidos, la sustentabilidad del sistema o la incorporación de valor agregado. Así, la provincia de Misiones concentra cadenas foresto industriales celulósico-papelerera, de tableros industrializados y de aserrado y remanufactura de pinos vinculadas principalmente a la construcción.<sup>4</sup> En Entre Ríos se localizan cadenas de tableros industrializados, aserrados, remanufacturas, pallets, tarimas y cajones de

madera de eucalipto. En la parte bonaerense del Delta Entrerriano se conformaron cadenas foresto-industriales, tales como la celulósica papelera, basada en salicáceas, de tableros industrializados, que utiliza eucaliptos y madera reciclable y de aserrados, remanufacturas, envases y tableros compensados, que se abastece de rollizos de salicáceas procedentes del Delta y de eucaliptos de la región pampeana. En las provincias de Corrientes, Córdoba y Neuquén, entre otras, se desarrollaron cadenas ligadas centralmente al aserrado y remanufactura, envases, pallets, tarimas y muebles (Denegri et al., 2016). Muchas de estas cadenas regionales, que inicialmente se abastecieron de maderas provenientes del bosque nativo, en la actualidad aún se encuentran en una fase de transición al empleo de materia prima proveniente de plantaciones, en muchos casos de origen extraprovincial.

**Figura 5.** Argentina: producción y exportación de madera aserrada y remanufacturas procedentes de plantaciones forestales (1970-2015)



**Fuente:** Elaboración propia con base en FAOSTAT (2017).

En la figura 5 se aprecia que la producción de aserrados y remanufacturas de madera procedente de plantaciones forestales, pese a la ausencia de medidas de promoción estatal, ha evidenciado un mayor dinamismo que la celulosa, tanto en la producción como en la exportación. Cabe señalar que ese dinamismo de la cadena no fue sólo consecuencia del mercado interno, sino que fue impulsado por las transformaciones ocurridas en el comercio internacional de aserrados de coníferas ocurrido en la década de los 90, a saber: Estados Unidos pasó de ser un exportador neto a un importador de aserrados debido a las restricciones ambientales implementadas por el Servicio Forestal Federal al aprovechamiento de los bosques federales (Denegri et al., 2017). Esta circunstancia permitió que, como consecuencia de la existencia de forestaciones de pino en las provincias de Misiones y Corrientes, la llegada

de inversiones extranjeras y la realizada por empresas medianas locales, la región se insertó en el mercado internacional de madera de coníferas. Cabe aclarar que más del 90% de las exportaciones de aserrados desde Argentina fueron de madera de coníferas.

Paralelamente, a partir del año 2000, y por primera vez desde el período previo a la Gran Depresión, se comenzó a gestar una burbuja inmobiliaria.<sup>5</sup> En este marco, en el período 2000 a 2005 el número de unidades habitacionales construidas anualmente aumentó de 1,5 millones a 2 millones aproximadamente (Byun, 2010). Esta expansión provocó un desbalance entre la oferta y la demanda norteamericana de aserrados y remanufacturas para la construcción que se cubrió con importaciones principalmente de Canadá y en menor medida de Suecia, Finlandia, Chile, Brasil y en un volumen mucho menor aún de Argentina. A nivel interno puede señalarse que, a partir de la crisis del 2001, hubo un tipo de cambio elevado hasta el año 2007 (BCRA, 2016), circunstancia que operó como un elemento potenciador de las exportaciones. Durante el año 2007 se produjo el denominado “estallido de la burbuja hipotecaria” desencadenando una crisis en el mercado inmobiliario de tal magnitud que provocó que desde fines de dicho año hasta el 2008 inclusive se perdiese una década de crecimiento de la inversión en propiedades (Byun, 2010).

Como consecuencia de lo expresado en el párrafo anterior, las exportaciones argentinas de aserrados y remanufacturas de pino experimentaron una reducción que las empresas exportadoras compensaron redireccionando su producción al mercado interno provocando una sobreoferta que afectó principalmente a las PyMES foresto industriales (Misiones Online, 2013). Este ciclo finalizó en 2011, coincidiendo con la recuperación en Estados Unidos de la construcción de viviendas unifamiliares. No obstante, la industria local no pudo retomar el nivel de exportaciones previo a la crisis del 2008 debido al aumento de los costos internos en dólares estadounidenses producto de la apreciación del tipo de cambio real multilateral. Específicamente, se pasó de un promedio para el período 2002-2007 de 157,6 a 114,1 millones de dólares en el período 2008 a 2016 (BCRA, 2016). Las restricciones para exportar, agravadas por el descenso del consumo interno, provocaron una reducción del nivel de la actividad (Misiones Online, 2013; Misiones Online, 2014).

Si bien la industria del aserrado y sus derivados tiene una baja incidencia en el PBI de Argentina (1,5% según FAO), la actividad forestal presenta una alta incidencia en algunas economías regionales. Por ejemplo, en Misiones representa 40% del PB geográfico-. Según la Federación Argentina de la Industria Maderera y Afines (FAIMA), el empleo generado por el sector maderero nacional es de 500.000 puestos directos de trabajo; Carabelli (2010) consigna un total de 235.000 para todo el sector. Asimismo, la tabla 1 muestra el número de plantas industriales y los puestos de trabajo en las principales regiones forestales para 2014. Lo expresado permite inferir que el análisis de la importancia del subsector maderero debe efectuarse a escala regional y no nacional, dadas las características de los actores y empresas que lo conforman.

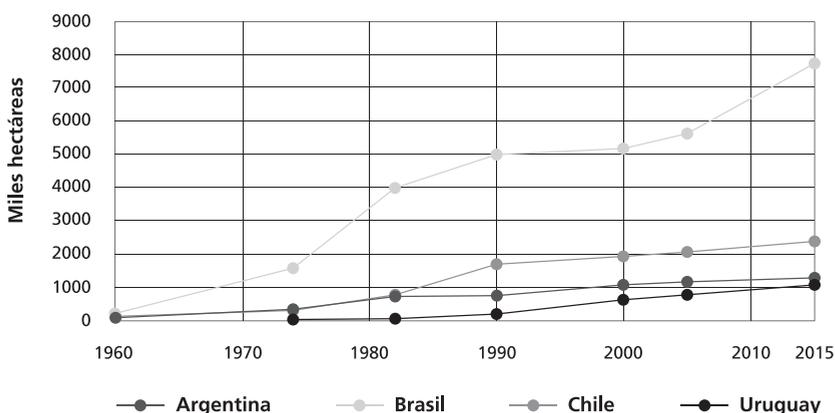
**Tabla 1:** Estimación del número de plantas y puestos de trabajo generados por la industria maderera en las principales regiones forestales de Argentina (2014). Fuente: elaboración propia en base a consulta a informantes calificados, Mac Donagh et al., (2016) y Ministerio de Agroindustria de la Nación (MINAGRI).

Región Provincia	Aserraderos		Plantas remanufactura		Aserraderos e industrias derivadas	
	Número de establecimientos	Personal ocupado	Número de establecimientos	Personal ocupado	Número de establecimientos	Personal ocupado
Corrientes	228	2.100	309	18.000		
Delta Bonaerense					40	270
Entre Ríos					220	1.500
Misiones	750	8.300	1.000	25.600		
Neuquén					60	360

### Comparación con los países del Cono Sur

En el marco de los procesos de globalización Brasil, Chile y Uruguay recibieron inversiones para plantaciones forestales, fundamentalmente para industrias productoras de celulosa. En ese contexto, Chile se consolidó como un exportador de productos forestales especializado en madera de pino. En 2015 contaba con 2.384.000 de hectáreas de plantaciones forestales que proveen la materia prima para la producción de pastas celulósicas, tableros de fibras y partículas, aserrados y remanufacturas de madera. Brasil, que siempre fue un importante exportador mundial de madera de sus bosques y selvas nativas, generó 7.736.000 de hectáreas de plantaciones, para el año 2015, cuyo principal destino fue la industria siderúrgica y celulósica, y, además, consolidó una industria del papel de escala internacional. El caso más reciente es Uruguay, cuyo proceso forestador en gran escala se desarrolló a partir de la década del 1990, ya tenía en 2015 una superficie de 1.062.000 hectáreas de forestaciones, recibiendo inversiones en el siglo XXI en el sector celulósico que lo convirtieron en un importante exportador de ese producto (FAOSTAT, 2017).

**Figura 6.** Evolución de la superficie forestada por país en el Cono Sur (1960-2015)

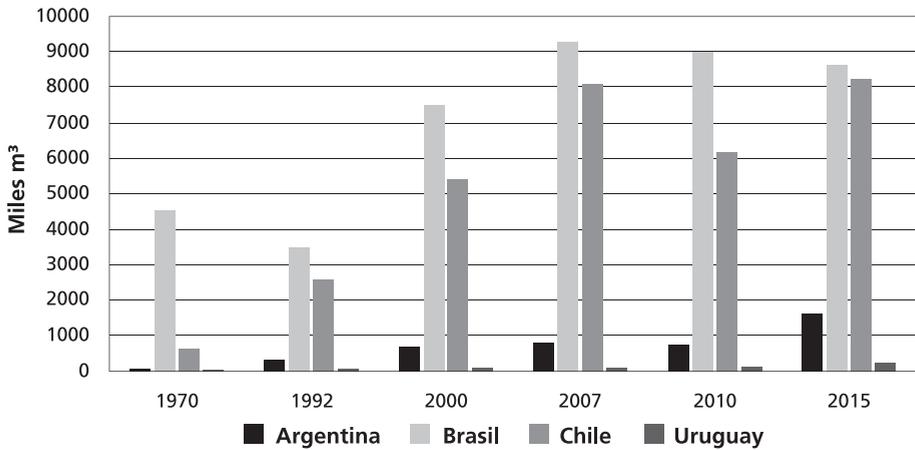


Fuente: Elaboración propia con base en FAOSTAT (2017)

En este punto es pertinente analizar con mayor detalle lo acontecido en el Cono Sur desde década de 1970, tanto en superficie plantada como en producción industrial. Del análisis de la figura 6 se infiere que Argentina es el país que menos aumentó su superficie durante todo el período (1.089%), mientras que Brasil es el que más la incrementó (2.875%). Por su parte, Uruguay superó el 2000% (2.024%), alcanzado el millón de hectáreas en 2015 y Chile es el tercero en la serie en cuanto a su expansión (1.882%). Se observa también, que Argentina y Chile arrancan con condiciones semejantes en 1960 con aproximadamente 100.000 ha, pero el segundo país en 1982 ya supera a Argentina en superficie forestada y en 2015 la duplica. Uruguay llegó al millón de hectáreas en 2015 cuando en 1990 tenía el 26% de la superficie forestada por Argentina. Finalmente, Brasil –claro líder en superficie forestada– pasó de duplicar en 1960 la superficie plantada en Argentina a superarla en casi 6 veces en 2015 (más de 7 millones de hectáreas). Adicionalmente, para el período 2005–2015, Argentina presenta la tasa más baja de crecimiento de su superficie acumulada (11,51%), frente al resto de los países del Cono Sur (Brasil: 37,65%; Uruguay: 35,81% y Chile: 15,56%). Al comparar la superficie forestada acumulada de Argentina con las de los otros países del Cono Sur, se observa que desde 1960 a 2015 siempre fue menor a la de Brasil, casi igual con Chile (hasta 1982), mientras que superó a Uruguay para el mismo lapso, si bien con una tendencia claramente declinante.

A fin de analizar comparativamente el desempeño de la transformación mecánica, se recurrió a la madera aserrada de coníferas, dado que se trata del principal producto de exportación de Argentina. En esta gama de productos, tal como se aprecia en la figura 7, se destaca el crecimiento constante de Chile, que en 1970 producía 630.000 m<sup>3</sup> y pasó a ocho millones en 2015. En el caso de Brasil se debe hacer una aclaración: mientras que en 1970 la principal exportación fue de *Araucaria angustifolia* (“pino Brasil”), madera nativa que en la actualidad casi no produce como consecuencia del proceso de deforestación que sufrieron sus bosques, en 2015 produjo 8.600.000 m<sup>3</sup> de madera cultivada de pinos exóticos (*Pinus spp*). Con respecto a Uruguay y Argentina, la producción en ese período, se multiplicó por 10 y 22 veces respectivamente.

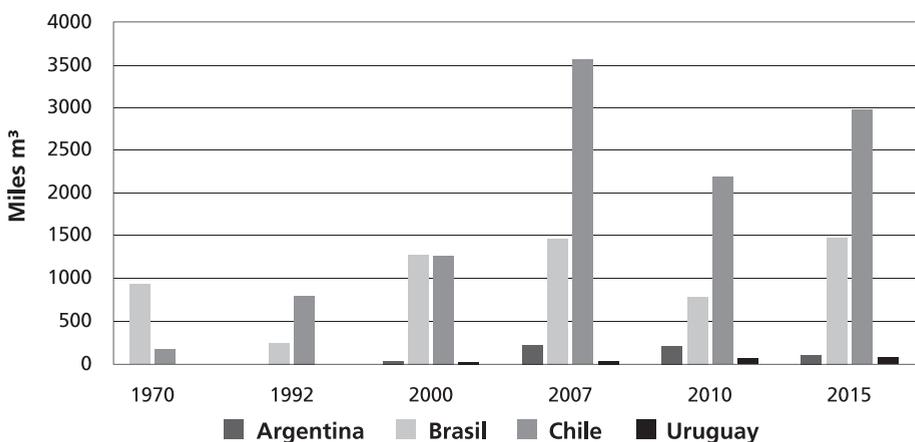
**Figura 7.** Producción de aserrados de Coníferas en el Cono Sur (1970-2015)



**Fuente:** Elaboración propia con base en FAOSTAT (2017)

Para todo el período analizado se observa que, así como Brasil es el líder en la producción, Chile lo es en las exportaciones desde 1992, consecuencia de planificar su modelo forestal dirigiéndolo a los mercados externos. Asimismo, Uruguay aparece desde 2007 como un incipiente exportador, a la par de que Argentina exhibe un desempeño declinante. A diferencia de Argentina, Chile y en menor medida, Brasil, las exportaciones acompañaron la evolución del mercado de la vivienda de Estados Unidos, tanto en la fase de expansión, como en la declinación y en la posterior recuperación (figura 8).

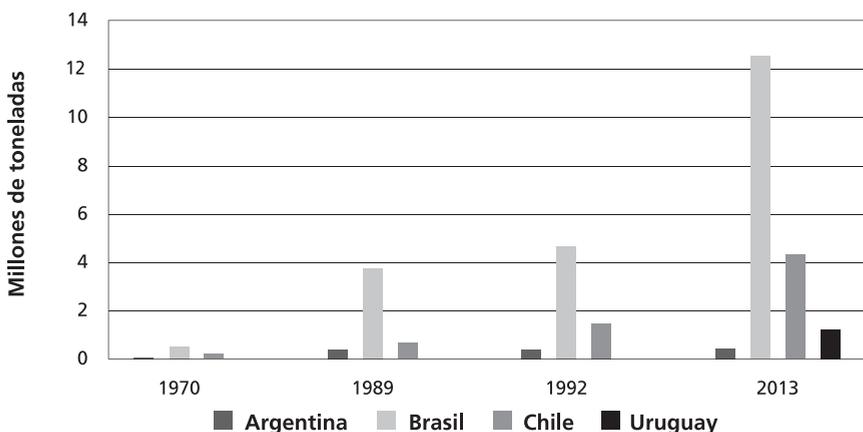
**Figura 8.** Exportación de aserrados de coníferas en el Cono Sur (1970-2015)



**Fuente:** Elaboración propia con base en FAOSTAT (2017)

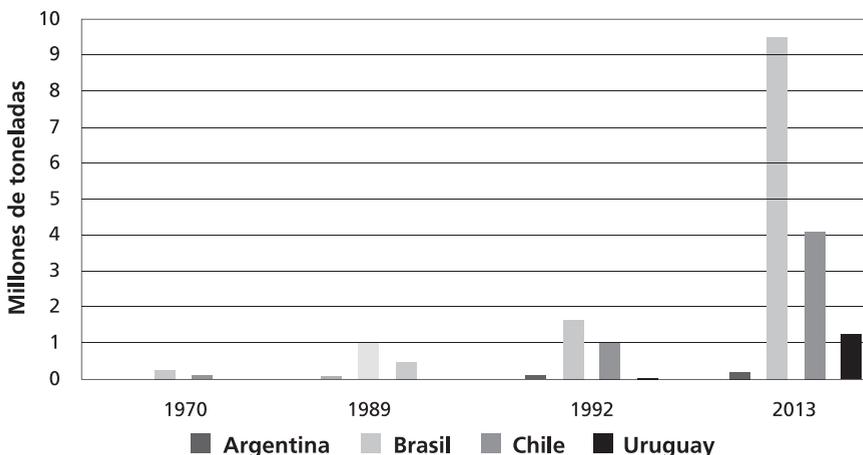
En cuanto a la producción de pastas celulósicas (figuras 9 y 10), Brasil es principal productor regional en todo el período analizado, superando entre 1.7 a 2.1 veces la producción del resto de los países. Chile es el segundo productor, mientras que en el año 2013 Uruguay se constituyó en el tercer productor regional. Cabe destacar el estancamiento ya analizado de la producción argentina. Similares observaciones se pueden efectuar con respecto a la exportación (figura 10). Brasil produjo 12.500.000 toneladas en el año 2015 y exportó 9.500.000, Chile totalizó 4.323.800 toneladas y exportó 4.000.000 t; mientras que en 1970 produjo 200.000 y exportó 100.000. Por último, Uruguay en 2013 produjo 1.240.000 toneladas, exportando casi la totalidad de la producción.

**Figura 9.** Producción de celulosa en el Cono Sur (1970–2013)



**Fuente:** Elaboración propia con base en FAOSTAT (2017)

**Figura 10.** Exportación de celulosa en el Cono Sur (1970–2013)



**Fuente:** Elaboración propia con base en FAOSTAT (2017)

Por último, cabe aclarar que la globalización transformó progresivamente a la pasta celulósica en una *commodity*, basando la competencia en la reducción de costos como resultado de la economía de escala productiva de las plantas industriales. En este sentido Bercovich y Chidiak (1995) señalan que entre 1970 y 1990 la capacidad media de las industrias de Suecia, Finlandia y Estados Unidos aumentó de 89.000, 150.000 y 59.000 toneladas a 211.000, 219.000 y 278.000, respectivamente. En ese período la capacidad media de las industrias de Brasil y Argentina alcanzó 136.000 y 35.000 toneladas, respectivamente. Actualmente, los principales proyectos del Cono Sur están constituidos por el complejo Aldea Verde de la empresa Arauco en Chile, con una capacidad de producción 1.200.000 t/año de pasta, Montes del Plata en Uruguay, con una capacidad de 1.300.000 t/año y el complejo industrial Guaiba en Brasil, con dos líneas de producción que suman de 1.700.000 t/año (Arauco 2015; Lignum, 2017; PaperAge 2015; CMPC Celulose Riograndense, 2017). El menor resultado de Argentina con relación al resto del Cono Sur se puede explicar en la no conformación de una estrategia exportadora, consecuencia del objetivo del modelo ISI. En ese sentido, tampoco podría hacerlo en la actualidad, dada la insuficiente economía de escala de sus plantas industriales.

Del análisis de la producción y exportación de cada país, se puede postular la existencia de tres situaciones: Brasil representa un modelo dirigido tanto al mercado interno como al externo; Chile y Uruguay se enfocan a un modelo de industrialización para exportación, y Argentina sólo al mercado interno (ISI).

## Conclusiones y recomendaciones

Con respecto a la hipótesis del trabajo, la evidencia empírica muestra que Argentina alcanzó prácticamente en su totalidad el autoabastecimiento en celulosa y productos de transformación mecánica de la madera, sin alcanzar el objetivo de sustitución de importaciones de papel. Consecuentemente, es posible afirmar que las políticas y sus instrumentos de promoción fueron exitosos en relación a la industria maderera (transformación mecánica) y fracasaron en el plano celulósico papelerero.

A diferencia de lo acontecido con los otros países del Cono Sur, no se consolidó un desempeño exportador sostenible en el tiempo, situación a alcanzar para lograr la evolución del ISI, ya sea a un sistema de Industrialización Orientada a la Exportación como el imperante en Chile y Uruguay o hacia un modelo de desarrollo industrial orientado tanto al crecimiento de la cadena de valor sectorial como a la inserción en los mercados internacionales, que es el caso del sector brasileño.

Con base en el análisis histórico de las políticas e instrumentos implementados, se puede expresar que Argentina durante más de siete décadas aplicó, con diferentes instrumentos de promoción sectorial, un mismo modelo conceptual que se materializó de manera similar en

diferentes contextos locales e internacionales (ISI, globalización, apertura de la economía, MERCOSUR, entre los más relevantes): subsidiar la generación de recursos leñosos, privilegiando en buena parte de su historia el abastecimiento de la industria celulósica; objetivo no explicitado, por otro lado, en forma taxativa en la normativa vigente para cada período.

Más allá de los indicadores que se elijan (superficie forestada y/o producción y exportación de bienes), Argentina está rezagada con relación al desempeño del resto de los países comparados, no obstante haber compartido una situación similar en lo cuantitativo en la década de 1960, aún con instrumentos de promoción conceptualmente semejantes. Como se dijo, Brasil, Chile y Uruguay siempre llevaron adelante una estrategia que apuntaba a la inserción en los mercados externos.

No obstante los resultados logrados en materia de superficie forestal implantada, Argentina no ha implementado una política forestal nacional que, además de sustituir importaciones, promueva un incremento sostenido de la competitividad sistémica de las cadenas de valor conformadas por PyMES en el rubro de la transformación mecánica de la madera, con el objeto de lograr una mejora cuali-cuantitativa de su producción, de impulsar el inicio o el aumento de las exportaciones de productos de mayor valor agregado y de crear nuevos empleos, en un contexto de sustentabilidad ambiental, social y económica. Particularmente, si el análisis se concentrara exclusivamente en la coyuntura actual, la oferta potencial sustentable de madera de plantaciones forestales es superior a la demanda, circunstancia que habilita a cuestionar en cierto modo la continuidad del apoyo económico no reintegrable a la implantación de forestaciones con fines industriales. No obstante, a criterio de los autores del presente trabajo, la evaluación debe efectuarse en un contexto más global en el cual se aborde la evolución de la demanda interna y externa, la competitividad del sector y los beneficios ambientales vinculados a las plantaciones forestales.

En base al análisis efectuado se concluye que si bien ciertas condiciones macroeconómicas pueden incentivar períodos de crecimiento foresto industrial acotados en el tiempo, un desarrollo sectorial sostenido solo será posible en el marco de un proceso de planificación participativa entre el Estado y los diferentes actores del sector. En ese sentido, la experiencia adquirida permite inferir que una intervención del Estado basada exclusivamente en un instrumento de incentivo económico global —y directo para las plantaciones forestales— no es suficiente para promover el desarrollo forestal si no se acompaña de otra batería de acciones tendientes a aumentar la competitividad del sector, el incremento de la demanda de los productos de origen forestal y las exportaciones de bienes con alto valor agregado.

Los objetivos de la política a implementar deben, entonces, definir claramente si solamente se procurará acompañar el crecimiento del mercado interno o si se pretende evolucionar desde una segunda etapa del modelo ISI a alguna variante del modelo IOE materializado en una estrategia exportadora perdurable en el tiempo para el subsector celulósico papelero

o maderero o una combinación de ambos. Si se optase por la primera alternativa, la promoción entendida en los términos actuales podría considerarse como finalizada. Por ende, debería sustituirse por nuevas variantes que potencien aquellos aspectos exitosos del anterior régimen, ahora asociados a nuevos objetivos. En ese sentido, se propone focalizar la promoción en el impulso al desarrollo local apuntando a pequeños productores y MIPyMES madereras, mediante el agregado de valor en productos y servicios provenientes de las forestaciones como dendroenergía, construcción, muebles y la producción de viviendas de madera industrializadas y sus partes (en 2018 el Estado argentino estableció como meta que el 10% de las viviendas sociales sean de madera, tal como lo estipula la Resolución 3-E/2018 del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, Secretaría de Vivienda y Hábitat).

En cuanto a la estrategia exportadora, la más inmediata posibilidad (y complementaria de la anterior) es promover la inserción de productos madereros en nichos de mercado específicos (tal como sucedió a principios del presente siglo), pasando entonces a un sistema de promoción selectiva de exportaciones de alto valor agregado con impacto en el desarrollo socioeconómico regional. Este escenario se visualiza como el de acceso más factible, dadas la escala, especialización y experiencia de ciertos actores de la cadena forestoindustrial, a diferencia de los mercados de *commodities* a los cuales exportan Brasil, Chile y Uruguay. En este plano, los instrumentos de promoción deben ser más amplios que la sola generación del recurso maderero, incorporando instrumentos de promoción industrial tales como instrumentos impositivos, administrativos y financieros que mejoren la competitividad: estabilidad fiscal, estímulos específicos a la exportación y a la incorporación de bienes de capital, líneas de crédito blandos a largo plazo y de financiamiento de capital de trabajo, simplificación de las operatorias de importación y exportación y el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo a lo largo del tiempo. Por otra parte, se debe considerar la implementación de proyectos y programas orientados a incorporar a nuevos actores, impulsar el desarrollo de nuevas modalidades de articulación entre pequeños y medianos productores con los actores nacionales de mayor relevancia, con el objeto de propiciar y facilitar un posicionamiento creciente en los nichos de mercado externo, protegiendo al mismo tiempo al mercado interno.

Con relación al mercado de celulosa, la magnitud de las inversiones requeridas para convertirse en un actor competitivo en los mercados globales, solo se dará mediante el ingreso de capitales extranjeros, con el riesgo de la consecuente incorporación en una cadena cuya gobernanza y decisiones de inversión son ajenas al alcance de las políticas nacionales. En tal caso, la decisión de promover ese tipo de inversiones se encuentra fuera del marco actual de la institucionalidad forestal.

Los criterios a emplear para el diseño y aplicación de nuevos instrumentos de promoción, deberían abordar simultáneamente tres aspectos: los paradigmas que fundamentan la promoción, los instrumentos propiamente dichos y el alcance territorial de las intervenciones del Estado. Específicamente, se considera útil cambiar el paradigma de promover

solamente el desarrollo de plantaciones forestales productoras de madera con destino industrial por otro que estimule diferentes modalidades de plantaciones que contribuyan a un desarrollo sostenible e integral de los territorios, articulando con otras actividades locales como el turismo, la ganadería y los servicios ambientales demandados por la población. En ese sentido, se deberían implementar mecanismos de promoción diferenciados para las distintas regiones con potencial forestal del país, discriminando si el destino es industrial, la generación de servicios ambientales (incluyendo el turismo) o una combinación de ellos.

<sup>1</sup> Los biomas son grandes regiones biogeográficas que difieren de otras en la estructura de su vegetación y en sus especies vegetales dominantes (Villaseñor, 2015).

<sup>2</sup> Su actual misión es promover el desarrollo tecnológico de la industria de la celulosa y el papel, y otras actividades industriales afines, a fin de mejorar la competitividad de estos sectores y favorecer su inserción en el mercado internacional de los bienes que producen.

<sup>3</sup> Los cálculos se realizaron a partir de los datos publicados en la página web de la Dirección Nacional Desarrollo Foresto Industrial, Ministerio de Agroindustria de la Nación ([https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss\\_desarrollo\\_foresto\\_industrial/estadisticas/](https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss_desarrollo_foresto_industrial/estadisticas/)).

<sup>4</sup> Remanufactura: producto que parte de madera ya aserrada y se transforma en insumos de otras. Ejemplo: vigas multilaminadas, tableros alistonados, ensamble tipo finger joint, molduras de madera, machimbre, entre otras.

<sup>5</sup> Una burbuja especulativa ocurre cuando un alto porcentaje de las transacciones en un mercado se realizan a precios que difieren significativamente con los valores intrínsecos de los bienes en cuestión (Byun, 2010).

## Referencias bibliográficas

**Aguilar Villanueva, L.** (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas”. En Mariñez F. y V. Garza Cantú (Coord.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: EGAP/CERALE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-31.

**Agrovoz** (2017). “Negocios de buena madera: la industria forestal busca un plan para expandirse”. Disponible en: <http://agrovoz.lavoz.com.ar/agricultura/negocios-de-buena-madera-la-industria-forestal-busca-un-plan-para-expandirse>, último acceso: 21 de junio de 2018

**Aguerre, M. y G. Denegri** (2004). “El sector forestal y forestoindustrial en los 90. Incidencia de las inversiones externas directas en el comercio exterior”. *Realidad Económica* 207:90-110.

**Arauco** (2015). *Memoria anual*. Disponible en: [http://www.arauco.cl/\\_file/file\\_6231\\_16502-memoria\\_arauco-2015.pdf](http://www.arauco.cl/_file/file_6231_16502-memoria_arauco-2015.pdf), último acceso: 15 de septiembre de 2015

**Argentina Forestal** (2013). “Durán: Alto Paraná marca una tendencia grave con la venta de madera aserrada a bajos precios en el mercado interno”. Disponible en: <http://www.argentinaforestal.com/2013/03/13/duran-alto-parana-marca-una-tendencia-grave-con-la-venta-de-madera-aserrada-a-bajos-precios-en-el-mercado-interno/>, último acceso: 24 de octubre de 2015.

**Audino, P. y F. Tohmé** (2001). “El modelo Agro-Exportador argentino y sus descontentos: la crítica a las políticas económicas entre 1900 y 1930”. *Departamento de Economía Universidad Nacional del Sur*. Disponible en: [http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/43368509/audino\\_tohme.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=147499565-1&Signature=Zu6SQD5qU6OSoNXfYyYNFjp8e9U%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEl\\_Modelo\\_Agro-Exportador\\_Argentino\\_y\\_su.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/43368509/audino_tohme.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=147499565-1&Signature=Zu6SQD5qU6OSoNXfYyYNFjp8e9U%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEl_Modelo_Agro-Exportador_Argentino_y_su.pdf)

**BCRA, Banco Central de la República Argentina** (2016). “Índice del Tipo de Cambio Real Multilateral Diario”. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/TCRMMetodologia.pdf>, último acceso: 3 de agosto de 2015

**Bercovich, N. y J. Katz** (1997). *Reestructuración industrial y apertura económica: La industria de celulosa y papel de Argentina, Brasil y Chile en los años 90*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

**Bowyer, J.** (2004). “Cambios en los mercados del sector forestal”. *Unasylva: Revista internacional de silvicultura e industrias forestales (FAO)*. Vol. 55(219), 59-64. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/008/y5918s/y5918s13.htm>, último acceso: 30 de julio de 2018.

**Byun, K.** (2010). "The U.S. housing bubble and bust: impacts on employment". *Monthly Labor Review. Bureau of Economic Analysis*. December 2010, 3-17. Disponible en: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2010/12/art1full.pdf> , último acceso: 5 de noviembre de 2016.

**Carabelli, F.** (2010). "Reflexiones en torno a la necesidad de más profesionales forestales en Argentina". *Serie Técnica de Extensión*, (1), Facultad de Ingeniería, Sede Esquel, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

**Castiglioni, J. y J. Tinto** (1968). *Proyecto para un Plan Nacional de Forestación*. Buenos Aires: Administración Nacional de Bosques, Secretaria de Estado de Agricultura y Ganadería. Series Planificación del Desarrollo Forestal (1).

**Chéliz, P.** (2002). "La teoría y la práctica de la estrategia de industrialización orientada hacia la exportación". *Acciones e Investigaciones Sociales*. 14:71-88. Disponible en: <https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/ais/article/view/213>, último acceso: 22 de junio de 2017.

**CEPAL-ALADI** (2012). "*Treinta años de Integración Comercial en la ALADI*". Montevideo: Documento CEPAL-ALADI. Disponible en: [http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria\\_General/Documentos\\_Sin\\_Codigos/Caja\\_061\\_004.pdf](http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_061_004.pdf), último acceso 30 de julio de 2018.

**Chéliz, P.** (2002). La teoría y la práctica de la estrategia de industrialización orientada hacia la exportación. *Acciones e investigaciones sociales*, (14), 71-88. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=233658>

**Chidiak, M. y N. Bercovich** (1995). "*Desarrollo y crisis de la producción de celulosa y papel en Argentina*". Santiago de Chile: Documento CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30373/S9501064\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30373/S9501064_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) , último acceso: 30 de julio de 2018.

**CMPC Celulose Riograndense** (s.f) *Guaiba II*. Disponible en: <http://www.celulo-seriograndense.com.br/> último acceso: 14 de febrero de 2017.

**Cortés Conde, R.** (2009). *The political economy of Argentina in the twentieth century*. New York: Cambridge University Press.

**Corporación Forestal Nacional. Ministerio de Agricultura de Chile** (s.f) *Nuestros bosques: Plantaciones forestales*. Disponible en: <http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/plantaciones-forestales/> , último acceso: 24 de noviembre de 2017.

**De Grace, T.** (2011). “The housing market crash of 2007 and what caused the crash”. Disponible en: <http://www.stockpickssystem.com/housing-market-crash-2007/> último acceso: 13 de diciembre de 2017.

**Denegri, G. y M. Aguerre** (1996). “Incidencia de las políticas de sustitución de importaciones sobre las forestaciones (1960/94)”. *Realidad Económica*, (141):104-113.

**Denegri, G. y M. Aguerre** (2010). “Competitividad de la cadena del mueble de tableros en Argentina”. *Observatorio de la Economía y la Sociedad Latinoamericana N° 130*. Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ar/> último acceso: 5 de mayo de 2017.

**Denegri, G., G. Acciaresi y M. Aguerre** (2017). “Políticas públicas de promoción de plantaciones forestales comerciales: los casos del Valle de Calamuchita (Córdoba) y de la región de Virasoro (Corrientes)”. *Revista de la Facultad de Agronomía* (Universidad Nacional de La Plata). 115(2): 232-245.

**Denegri, G., M. Aguerre y G. Acciaresi** (2016). “Caracterización del complejo productivo de la madera de la Provincia de Córdoba, Argentina. Factores que dificultan su competitividad”. *Cuadernos Geográficos* (Universidad de Granada). 55(1):1-18.

**Denegri, G., A. Rodríguez Vagaría A., J. Mijailoff, J. Mársico y G. Acciaresi** (2018). “Bosques urbanos: su aporte al turismo en la costa atlántica norte (Argentina)”. *Estudios y Perspectivas en Turismo* (CIET - Argentina). 27(2), 316-335.

**Evans, J.** (2009). “The history of tree planting and planted forests”. En **Planted forests: uses, impacts and sustainability** (5-22). Roma: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/24489-0e54aef5c0bee7238cf5ebd97931a4bb7.pdf>, último acceso: 16 de febrero de 2018.

**FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura** (2010). “Elaboración de una política forestal eficaz. Una guía”. *Estudio FAO Montes 161*. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/013/i1679s/i1679s00.pdf>, último acceso: 15 de febrero de 2018.

**FAOSTAT** (2017). *Forestry production and trade*. Disponible en <http://www.fao.org/faostat/en/#data/>, último acceso: 2 de marzo de 2018.

**Gereffi, G.** (2001). “Las cadenas productivas como marco analítico de la globalización”. *Problemas del desarrollo*. 125:9-37. IIEC-UNAM. México.

**Gereffi, G., J. Humphrey, R. Kaplinsky & T. Sturgeon.** (2001). "Introduction: Globalisation, value chains and development". *IDS bulletin*, 32(3), 1-8. Disponible en: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/gereffietal323.pdf>, último acceso: 24 de julio de 2018.

**Gereffi, G., J. Humphrey & T. Sturgeon** (2005). "The governance of global value chains". *Review of international political economy*, 12(1), 78-104. Disponible en: <https://rrojasdatabank.info/sturgeon2005.pdf>, último acceso: 24 de julio de 2018.

**Hueting, R., L. Reijnders, B. de Boer, J. Lambooy & H. Jansen** (1998). "The concept of environmental function and its valuation". *Ecological Economics*, 25(1), 31-36.

**Ley N°13.273** (1948). Defensa de la Riqueza forestal. Boletín oficial 16.174. República Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=30713> | Último acceso: 24 de julio de 2018.

**Ley N°25.080** (1998). Inversiones para bosques cultivados. Régimen de promoción. Boletín Oficial 29.066. República Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=55596> | Último acceso: 24 de julio de 2018.

**Ley N°26.432** (2008). Prórroga y reforma de la Ley N° 25.080. Boletín Oficial 31.561. República Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148753/norma.htm> | Último acceso: 24 de julio de 2018.

**Lignum** (2017). *Celulosa: el papel clave del Mercado*. Santiago: Editorial Lignum. Disponible en <http://www.lignum.cl/reportajes/celulosa-papel-clave-mercado> | último acceso: 20 de octubre de 2017.

**Mac Donagh P., S. Berger, J. Fhaler, G. Fornaso, C. Belinger, D. Paiva y N. Bedrij** (2012, octubre). "Experiencia del aglomerado productivo forestal Misiones y Corrientes Norte". *Actas de las XXVI Jornadas Forestales de Entre Ríos*, en CD. Concordia, Entre Ríos.

**MINAGRI** (Ministerio de Agroindustria). (2015). Estadísticas. Disponible en [www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss\\_desarrollo\\_foresto\\_industrial/estadisticas/\\_archivos/000000\\_Comercio\\_Exterior/150000\\_Resumen de las transacciones de productores forestales 2015.pdf](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss_desarrollo_foresto_industrial/estadisticas/_archivos/000000_Comercio_Exterior/150000_Resumen_de_las_transacciones_de_productores_forestales_2015.pdf), último acceso: 15 de marzo de 2018.

**Misiones Online** (2013) "La venta de madera aserrada de Alto Paraná en el mercado interno perjudica a las PyMES forestales misioneras". Marzo. Disponible en: <http://misionesonline.net/2013/03/05/la-venta-de-madera-aserrada-de-alto-paran-en-el-mercado-interno-perjudica-a-las-pymes-forestales-misioneras/>, último acceso: 20 de octubre de 2017.

**Misiones Online** (2014). “Bajaron la-producción y las ventas del sector maderero en el primer semestre del año”. Junio. Disponible en: <http://misionesonline.net/2014/06/11/bajaron-la-produccion-y-las-ventas-del-sector-maderero-en-el-primer-semestre-del-ano/> último acceso: 20 de octubre de 2017.

**OKFN, Open Knowledge International** (2016). U.S. Housing Price Index (Case Schiller index). Cambridge, UK. Disponible en: <http://data.okfn.org/data/core/house-prices-us>, Último acceso: 15 de diciembre de 2016.

**PaperAge** (2015). “CMPC Starts-up New Pulp Line 2 at Guaiba Mill in Brazil”. Disponible en: [http://www.paperage.com/2015news/05\\_06\\_2015cmpc\\_guaiba\\_start\\_up.html](http://www.paperage.com/2015news/05_06_2015cmpc_guaiba_start_up.html)

**Prado Donoso, J.** (2015). “Plantaciones Forestales. Más Allá de los Árboles”. Santiago de Chile: Colegio de Ingenieros Forestales. Disponible en: [http://www.corma.cl/\\_file/material/plantaciones-forestales-mas-alla-de-los-arboles\\_j.pdf](http://www.corma.cl/_file/material/plantaciones-forestales-mas-alla-de-los-arboles_j.pdf), último acceso: 12 de diciembre de 2017.

**Rougier, M.** (2007). *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

**Sautu, R.** (2004). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Editorial Lumière.

**Schlichter T., D. Díaz, J. Fahler y P. Laclau** (2012). *Aportes a una política forestal en Argentina: El sector forestal y el desarrollo económico, ambiental y social del país*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. MAGyP. Unidad para el Cambio Rural, UCAR. Disponible en: <http://www.ucar.gob.ar/images/publicaciones/Aportes%20a%20una%20pol%C3%ADtica%20forestal%20argentina%20en%20el%20siglo%20XXI.pdf>, último acceso: 1 de agosto de 2017.

**SERFOR, Servicio nacional forestal y de fauna silvestre** (2018). *Servicios forestales/ Plantaciones forestales*. Disponible en: <https://www.serfor.gob.pe/bosques-productivos/servicios-forestales/plantaciones-forestales>, último acceso: 19 de febrero de 2018.

**Sforzi, Fabio** (2008). “Unas realidades ignoradas. De Marshall a Becattini”. *Mediterráneo Económico*. ISSN 1698-3726. 13, 43-54, Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2602187>

**Sikkink, K.** (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

**Vaccarezza, F.** (2010). *Políticas de desarrollo industrial en la Argentina 1940-200. Desde la sustitución a la apertura*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

**Vasilachis de Gialdino, I.** (1992). *Métodos cualitativos. I Los problemas teórico- epistemológicos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

**Villaseñor, J.** (2015). “¿La crisis de la biodiversidad es la crisis de la taxonomía?”. *Botanical Sciences*, 93(1), 03-14. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-42982015000100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-42982015000100002&lng=es&nrm=iso), último acceso: 31 de julio de 2018.

**Cómo citar este artículo:**

**Aguerre, Martín, Gerardo Denegri y Gustavo Acciaresi** (2019): “Políticas de promoción sectorial en Argentina: el caso de las plantaciones forestales y la conformación del sector forestoindustrial”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 No16: 329-363



# Todo fallo es político. Fragmentos de ecología política en la Suprema Corte de Justicia de Mendoza

*Every judicial sentence is political. Fragments of Political Ecology from Mendoza's Supreme Court*

**Mariano Javier Salomone**  
INCIHUSA, CONICET,  
CCT-Mendoza  
msalomone@mendoza-conicet.gob.ar

## **Resumen**

En 2015 la Suprema Corte de Justicia de Mendoza ratificó la constitucionalidad de la Ley 7722, que prohíbe el uso de sustancias tóxicas en la explotación de minería metalífera. En esta provincia el conflicto social alrededor de proyectos de minería en gran escala adquiere desde 2003 una especial relevancia histórica. El artículo propone un análisis de la hegemonía discursiva que construye el Estado a través de uno de sus brazos, el poder judicial. Para ello realiza una lectura crítica del fallo identificando las referencias principales que tejen su argumentación, organizan su sentido y lo vinculan a cierta ecología política, en tanto trama ideológica que sostiene y organiza una determinada racionalidad en la apropiación social de la naturaleza.

**Palabras clave:** megaminería - Ley 7722 - juridificación - conflicto social Mendoza

**Fecha de recepción:**  
5.4.18

**Fecha de aceptación:**  
14.11.18

## **Abstract**

*In 2015 the Mendoza Province Supreme Court of Justice confirmed the constitutionality of Act 7722, which bans the use of toxic substances in metalliferous mining*

*activities. The social conflict raised since 2003 by large scale mining projects in Mendoza gives this ruling a special historical significance. This paper analyzes the discursive hegemony built by the state through the judicial branch, by means of a critical interpretation of the Court's ruling, identifying the main references that support its legal arguments, organize its sense, and connect it to certain political ecology in so far it is an ideological fabric that gives support and organizes some rationality with regards to the social appropriation of Nature.*

**Key words:** *mega-mining; Act 7722 - juridification - social conflict - Mendoza*

## **Introducción**

En diciembre de 2015, la Suprema Corte de Justicia de Mendoza (en adelante SCJM) ratificó la legalidad de la Ley provincial 7722, al rechazar la demanda de inconstitucionalidad que interpuso una decena de empresas mineras que veían frenados o afectados sus respectivos proyectos de explotación metalífera, dada la prohibición de uso de sustancias tóxicas que aquella norma establece. Así, el Máximo Tribunal provincial intervenía en dirección opuesta a la política que asumía el recientemente electo gobierno nacional del presidente Mauricio Macri, quien en febrero de 2016, mediante el Decreto 349/2016, anunció la eliminación de las retenciones a la minería. Mientras la intervención del poder judicial local ratificaba las condiciones al avance de la megaminería en la provincia, el ejecutivo nacional iniciaba una política ambiental que promovía la actividad extractiva del sector. ¿Cuáles son los argumentos del fallo judicial para rechazar la demanda de inconstitucionalidad? ¿Qué tipo de racionalidad construye el máximo tribunal sobre el ambiente? ¿Se trata de una visión contrahegemónica? ¿Cuáles son las determinaciones históricas del fallo judicial? Sin pretender abarcar la totalidad de estos interrogantes ni suponer que tienen una única respuesta, el presente trabajo se propone realizar una primera aproximación al análisis de la hegemonía discursiva del fallo judicial.

La lucha social contra la minería a cielo abierto tiene en Argentina una historia de la cual la provincia de Mendoza no ha sido ajena. Si la experiencia de Esquel, hacia el año 2002, marcó el punto inicial en el camino de visibilización nacional del conflicto megaminero, en Mendoza la conflictividad emergió entre 2003 y 2004 en la zona de Valle de Uco. A partir de allí se abrió en diferentes zonas de la provincia un período de movilización social que incluyó diferentes repertorios de acción (marchas, ayunos, cortes

de rutas, actos, escraches, petitorios, charlas y debates, etc.). A través de esa experiencia de lucha se fue configurando, en forma amalgamada, la propia dinámica del conflicto, la constitución de los sujetos y colectivos involucrados y la formulación de sus demandas.<sup>1</sup>

El año 2007 es un punto de inflexión en este proceso, puesto que el ciclo de resistencia social abierto en diferentes zonas de la provincia (San Carlos, San Rafael, Alvear, Uspallata, Ciudad) logró imponer en la legislatura provincial la sanción de la mencionada Ley 7722, inscripción jurídica de la demanda social “*el agua de Mendoza no se negocia*”.<sup>2</sup> Momento instituyente de la práctica política, social y cultural que las diversas asambleas y vecinos/as autoconvocados/as llevaron adelante en todo el territorio mendocino en defensa del agua como bien común (Onofrio et al. 2010).

A partir de allí, la ley 7722 devino uno de los asuntos clave en la disputa social y adquirió una particular relevancia en la dinámica del conflicto. Se advierte, en este sentido, el surgimiento de la arena legal-institucional como terreno de disputa y confrontación en el marco de las determinaciones del antagonismo social (Chinigioli, Barrientos y Fachinetti 2024), que fue cobrando particular importancia en la lucha contra la megaminería en la provincia. En realidad ese terreno de disputa está presente desde los comienzos del conflicto social respecto del ambiente por la megaminería, por ejemplo, en la experiencia de lucha de asambleístas en San Carlos, cuando parte del reclamo incluyó una ampliación de los límites de la Reserva Natural de la Laguna del Diamante (Ley Provincial N° 7.422 de 2005). La encontramos también como parte de las demandas alrededor de las cuales, entre 2005 y 2006, se realizaron movilizaciones en el sur de la provincia, logrando sancionar diferentes ordenanzas municipales que establecían la prohibición de la minería metalífera (San Carlos, Gral. Alvear, Tunuyán, Tupungato), normativas que además incluían la promoción del agua como “bien común” y “recurso natural” (Onofrio et al. 2010). Con la promulgación de la ley 7722, ese terreno legal-institucional adquiere otros pliegues y significación política, ya que se trata de una normativa que regula la actividad en todo el territorio provincial y porque, además, abrió nuevos espacios y mecanismos de participación institucional e instancias de intervención social a las asambleas ciudadanas y otras organizaciones sociales.<sup>3</sup>

En suma, el fallo vino a concluir –siempre provisoriamente– un proceso de más de ocho años de judicialización de la disputa en torno a la megaminería. Así, el agua como bien común natural continúa siendo uno de los centros estructuradores del conflicto social provincial. La construcción pública del ambiente remite en el contexto provincial al discurso sobre el agua como recurso estratégico: “la manipulación histórica del agua constituye en Mendoza la principal determinación en torno de la cual se configura el conflicto ambiental” (Martín y Wagner 2013:315).

Ahora bien, el Estado provincial ha intervenido históricamente en la dinámica de esa conflictividad, involucrado en la construcción de “lo ambiental” como cuestión pública-

social. En tal sentido, Martín y Wagner señalan que el Estado ha ocupado una posición irremediablemente contradictoria en cuanto al manejo tecnológico y político del agua: por un lado, ha recurrido a retóricas basadas en el imaginario ambiental mendocino –“cultura del agua”– pero, paradójicamente, ha sido a partir de ese imaginario que ha resultado cuestionada su política económica. En efecto, el Estado procura conciliar las actividades tradicionales de la provincia (industria vitivinícola) con la nueva actividad económica a la que apuesta (megaminería) desde un discurso basado en el desarrollo sustentable y el control ambiental (Martín y Wagner, 2013: 316). El lugar contradictorio de esa estatalidad es fundante de su enunciación discursiva e impregna el diseño de su política pública.

Aquí se trata de leer la sentencia como parte de una “apuesta social” que interviene en la construcción de hegemonía discursiva y se expresa a través de las referencias que circulan en el texto, organizando su sentido. Desde el punto de vista metodológico, he realizado una lectura crítica del texto del fallo, procurando hacer un seguimiento de las referencias que allí aparecen. Referencias diversas, pues remiten tanto a fuentes documentales como acontecimientos histórico-sociales, así como también a jurisprudencia y bibliografía específica. Para ello he tomado herramientas conceptuales provenientes del análisis del discurso. En tal sentido ha resultado crucial el aporte de Marc Angenot (2010) sobre el *discurso social, para reconocer la profundidad de los vínculos que guarda el fallo con el discurso político y la construcción de hegemonía. Ese autor considera que cada época pone en circulación una oferta restringida de ideas, creencias y opiniones con predominancias, conflictos y emergencias de sentidos que imponen límites históricos a lo pensable y posible de decir. El discurso social es todo lo que se dice y escribe en un determinado momento de una sociedad concreta, estableciendo repertorios tópicos y reglas de encadenamiento de enunciados que organizan lo decible. De allí que el fallo judicial de la SCJM, aún con las especificidades propias como dispositivo discursivo, constituye un valioso recurso para el análisis de la hegemonía discursiva, esto es, las maneras de conocer y representar lo conocido que conllevan determinadas apuestas sociales: “un conjunto complejo de reglas prescriptivas de diversificación de lo decible y de cohesión, de coalescencia, de integración”* (Angenot 2012:24).

## **1. El fallo judicial como apuesta social**

### *1.1. La juridificación de los conflictos socioambientales*

La propuesta procura contribuir a la conceptualización de la disputa por los bienes comunes naturales, a través de un análisis centrado en el fallo de la SCJM como expresión de una determinada correlación de fuerzas y de ciertas estrategias seguidas por el bloque dominante para intervenir en la conflictividad social. Gabriela Merlinsky ha propuesto el término *juridificación* para nombrar una de las dimensiones de la “espiral del conflicto”, análisis que implica considerar el proceso social mediante el cual los conflictos ambientales son “resignificados” cuando son llevados a la esfera del derecho (Merlinsky 2013:69). Incluye el análisis de la forma en que los actores utilizan el repertorio jurídi-

co a su disposición, la intervención de los operadores del derecho en el conflicto y el ajuste de las expectativas de los actores sobre la ley y la justicia en general. Por su parte, Blichner y Molander advierten que esa juridificación se encuentra estrechamente relacionada con el inaudito desarrollo y expansión que tiene el derecho en las sociedades democráticas contemporáneas.<sup>4</sup> Podemos considerar, para el caso de Mendoza, que tanto la promulgación de la Ley 7722 (2007) como el proceso de judicialización transitado desde entonces hasta el fallo aquí analizado (2015), constituyen expresiones relacionadas con una juridificación del conflicto megaminero.

La idea de una juridificación de los conflictos socioambientales permite entrever la profunda *politicidad* que impregna al discurso jurídico. Sus contornos se hacen visibles en diferentes ocasiones en la palabra de los actores aquí involucrados. Aparece, por ejemplo, de manera explícita en la letra del fallo –voto del Dr. Jorge Nanclares, por mencionar solo uno de ellos–, al reconocer que la SCJM estaba llamada a “resolver una cuestión pública que la política no resolvió”. Esa misma politicidad también es (d)enunciada –en forma de mensaje invertido– por el sector empresario minero afirmando que la SCJM “tenía que emitir un fallo totalmente técnico y no político” (Mdz, 17/12/2015), en un intento por desacreditar una decisión que resultaba claramente desfavorable a los intereses corporativos del sector. Efectivamente, hallamos a lo largo del documento judicial, enunciaciones que traman el hilo argumentativo acerca de la constitucionalidad de la ley y configuran, a la vez, un punto de vista sobre el conflicto abierto por la megaminería transnacional en la provincia. Podríamos decir que allí encontramos rastros de una ecología política –aunque como veremos no resulta totalmente homogénea, ni carente de tensiones–, cuya producción de sentido cobra una particular relevancia dado el carácter instituyente del Poder Judicial.

En primer lugar, hay en el texto una serie de giros recurrentes que dan cuenta de la disputa que está en juego, se trata de un reconocimiento que alude al profundo antagonismo social que enmarca la cuestión a dirimir. Así, podemos observar los siguientes pasajes:

*Hoy se llama a resolver una cuestión pública que la política no resolvió, lo que debió ser una legislación producto del consenso y del diálogo social se convirtió en una controversia con fuerte participación de la sociedad, a veces hasta enfrentándola (Dr. Nanclares);*

*...no puede soslayarse que se está ante decisiones que la Provincia adopta en temas de enorme trascendencia por la hondura de los valores acerca de los que debe resolverse y su proyección con sentido histórico: Es necesario pensar que se corre el riesgo de afectar la matriz productiva y la preservación del recurso hídrico en medio de acechanzas*

*a la biodiversidad, sólo por citar algunos de los aspectos involucrados (Dr. Gómez);*

*El debate que subyace a la problemática que aquí se plantea intenta superar un conflicto altamente complejo que involucra a varios sectores sociales (Dr. Palermo);*

*Entiendo que entorno a la Ley 7722 se encuentran en conflicto de bienes, intereses y valores colectivos, es decir, los recursos naturales, el ambiente, la sustentabilidad, el desarrollo económico, la actividad minera, entre otros. Esto provoca que los debates, discusiones y abordajes tengan un gran impacto en lo institucional, político, social, económico y cultural; con repercusiones no solo a nivel provincial, sino regional, nacional e internacional (Dr. Mario Adaro).*

En segundo lugar, ese reconocimiento expresa también el grado de involucramiento del poder judicial y el rol específico que le corresponde, frente al cual el Tribunal afirma:

*Es deber de los jueces desentrañar el contenido y alcance del derecho vigente, pero lo es más acompañar la realidad que les toca vivir (Dr. Nanclores);*

*Resulta fundamental la determinación del rol que debe cumplir el Estado -en general- y el Derecho -en particular-, como instrumento de la política, para determinar un equilibrio que permita un marco de sustentabilidad, sin perjudicar el resto de los intereses sociales implicados (Dr. Palermo)*

*la cuestión a resolver se presenta en términos de conflicto enmarcado en un debate de juridicidad constitucional, en que este Poder Judicial está llamado a intervenir declarando el derecho (Dr. Gómez)*

*Esto nos obliga a todos los ciudadanos-habitantes, pero en especial a los poderes públicos, y en mi caso, por la función que me ha sido asignada; a proteger el medio ambiente, lograr la utilización de los recursos naturales renovables desde el desarrollo sustentable y la prevención de daños al ambiente, minimizando el impacto de las actividades humanas (Dr. Adaro).*

En efecto, el texto se encuentra surcado por una particular preocupación: *interpelar a la “ciudadanía”*. Por ejemplo, el Dr. Mario Adaro afirma explícitamente:

*mi primer objetivo es intentar expresar mi posición de una manera clara y sencilla, y de accesible comprensión por todo habitante - ciudadano - justiciable, aún advirtiéndole que desarrollaré capítulos de abordaje técnico-jurídicos complejos que no pueden ser obviados.*

El grado de involucramiento, en ocasiones, avanza incluso más allá de las funciones delimitadas por la “división de poderes”, aportando ideas que se orientan en un sentido propositivo:

*la alternativa es la construcción de formas e instancias estables de concertación, en las que sea posible la participación permanente de los diferentes actores o sectores involucrados, en instancias de diálogo, de saberes y conocimientos técnicos y científicos, en el despliegue de responsabilidad social ambiental y empresaria, en el respeto a las instituciones y sus competencias, y la confianza social en ellas tendiendo a lograr una convivencia y democrática (Dr. Adaro); cada sociedad define, decide y gestiona el modelo que considera más conveniente para el desarrollo productivo (...) En consecuencia, aquella definición constituye una cuestión política que no puede reducirse al análisis puramente jurídico y que, para su reversión, es necesaria una actividad de política pública que desarticule la polarización existente entre los sectores en pugna desde un ámbito externo al estrictamente jurisdiccional (Dr. Palermo).*

El conjunto de estos recortes procuran sostener la hipótesis del fallo judicial como parte de una apuesta social en la construcción de hegemonía; lectura que, entiendo, es de alguna manera ratificada por el resto de los sectores sociales, ya que ha sido exactamente en esa misma medida como ha sido recibida. Por ejemplo, Diego Seoane, uno de los diputados autores del proyecto de la ley presentado en la legislatura, destaca en una entrevista el compromiso demostrado por el poder judicial: “el fallo tiene un contenido muy profundo, los jueces se han comprometido con el tema” (Unidiversidad, 17/12/2015). Por su parte, el presidente de la CAMEM (Cámara de Empresarios Mineros Mendocinos) denunciaba, al momento de conocerse el fallo, que tenía “mucho tinte político”; mientras que Raúl Rodríguez, abogado de las empresas mineras demandantes, en una entrevista para el diario *El Sol*, hacía una observación en la misma dirección, “han hecho una valoración extrajurídica”:

*La Corte entregó una visión de la actividad minera que excede lo solicitado. No se ha meritudo la prueba y se hace referencia a situaciones que no han sido parte del*

*juicio. En la presentación no pedimos un pronunciamiento judicial sobre la minería, no le consultamos si es mala o es buena. Lo que solicitamos es que se pronunciara si esta ley era o no constitucional, pero la Suprema Corte hizo un análisis social, político y mediático de la minería, cuando nosotros fuimos a discutir una cuestión de puro derecho (El Sol, 17/12/2015).*

Por su parte, una integrante de la Asamblea Mendocina por el Agua Pura afirmó:

*Es lo que esperábamos, no había otra alternativa: la Ley 7722 es constitucional, no solo desde lo técnico sino también desde lo social, desde lo político. Es una ley que es una respuesta a los reclamos de la ciudadanía. Y si las leyes no están hechas para los ciudadanos, ¿para quiénes están hechas? Si las leyes no respetan la voluntad popular, entonces ¿para qué o para quiénes están hechas? (Los Andes, 16/12/2015b).*

### *1.2. La ambientalización del derecho*

Los fragmentos anteriores ponen de manifiesto la profunda politicidad que invade la sentencia, vehiculizando una mirada singular sobre la cuestión ambiental. Si he referido al proceso de juridificación de los conflictos socioambientales, también es significativo considerar su reverso, la ambientalización del derecho. La idea de un proceso histórico de ambientalización describe la manera como el asunto del “ambiente” ha cobrado relevancia histórica y ha sido construido como asunto de debate en el espacio público. José Sergio Leite Lopes lo describe como el desarrollo histórico de largo plazo –principios de los años setenta– por el cual se produce la invención, consolidación y avance de la temática ambiental en las sociedades contemporáneas. Desde el punto de vista de este autor, ello se relaciona con la construcción de una nueva cuestión social, esto es, la preservación o el cuidado del medio ambiente como cosa pública (Leite Lopes 2006:34). Esa ambientalización de la cuestión social impregna el discurso de diferentes sectores y ámbitos sociales, tales como la política pública; el desarrollo del derecho; el propio sector empresarial (“responsabilidad social empresarial”); o el campo religioso, donde ha interpelado a la estructura eclesial (segunda encíclica del Papa Francisco, *Laudato Si*). Así, el proceso de ambientalización implica transformaciones en el Estado y en el comportamiento de las personas en la vida cotidiana.

En el fallo de la Corte, ese proceso de ambientalización de la cosa pública impregna todo el documento:

*Nos hallamos ante el surgimiento de un nuevo bien jurídico colectivo: el ambiente” (Dr. Nanclares);*

*El bien jurídico a tutelar: el derecho a un ambiente sano como Derecho Humano (...) La protección y la tutela ambiental constituyen un problema prioritario y ocupa un lugar cada vez más importante dentro de la agenda política nacional e internacional (Dr. Adaro);*

*El ambiente se ha transformado en un recurso crítico: si antes parecía infinito, inagotable, ahora hay conciencia de que es escaso (...) se declaró el derecho humano al ambiente adecuado para vivir en dignidad y bienestar y el consecuente deber de protegerlo y mejorarlo (Dr. Gómez).*

Los propios magistrados ofrecen en el documento un relato acerca de cómo ha sido, desde su visión, ese proceso de ambientalización en las instituciones del derecho:

*El original pacto federal que contiene nuestra Constitución Nacional de 1853/1860 (...) hizo silencio respecto de las cuestiones ambientales cuya incidencia en las necesidades de regulación y construcción autónoma por la ciencia jurídica aún no habían sido detectadas (Dr. Gómez);*

*Su explicación se encuentra en tanto la relación del hombre y el medio ambiente no se encontraba amenazada, no existía una preocupación por el ambiente hasta tanto no hubo una necesidad inmediata, tangible y preocupante (Dr. Adaro);*

*(L)a cuestión se mantuvo incluida en parámetros de legislación y reglamentación propios de otras materias (derecho administrativo, penal, civil, minero, laboral, etc.) (Dr. Gómez).*

A partir de la década de 1970

*la comunidad internacional ha tomado conciencia de que el desarrollo económico provoca deterioro en los recursos naturales y que éstos no son ilimitados sino que son finitos (...) Esto ha implicado redefinir la relación jurídica entre el hombre- el entorno y el derecho. En especial, ha sido necesario introducir importantes cambios en numerosas instituciones jurídicas (Dr. Adaro);*

*Las propias previsiones de la Constitución Nacional reformada en 1994 y los marcos de convencionalidad que como consecuencia de la Constitución y los tratados fueron imponiéndose, promovieron un sistema de legislación propio de la materia ambiental (Dr. Gómez).*

Ese relato acerca de la irrupción de lo ambiental como nueva cuestión social, cosa pública, puede ser entendido desde el pensamiento crítico como parte de una estrategia que, a la vez que reconoce un problema, ofrece una determinada forma de tratar el mismo. José Seoane advierte que la emergencia de la “cuestión ambiental” remite a un proceso *ambivalente*, pues está profundamente marcado por un contexto histórico particular, la frustración del ciclo de conflictividad global de los años 60 y la tendencia a la consolidación del neoliberalismo a nivel mundial. Así, a la vez que supone el reconocimiento de una problemática global (la crisis socioambiental), se trataría más bien de una “invención sociohistórica” que ha tendido a construir lo ambiental como parte de una estrategia política global que apuesta a procesar de una manera no antagónica las contradicciones sociales del capitalismo;

*En ese sentido, la emergencia y configuración de la cuestión ambiental en este período puede ser entendida como parte de este tratamiento dominante del ciclo de rebelión global, particularmente referido a los cuestionamientos, programáticas y prácticas vinculadas a la disputa sobre las condiciones de existencia y reproducción de la vida social. La invención de la cuestión ambiental puede considerarse así, simultáneamente, uno de los agentes y uno de los resultados de esa frustración. Simultáneamente, emergencia y gestión sistémica de las contradicciones sociales desplegadas en esos años (Seoane 2017:43).*

Este apartado ha tenido como finalidad presentar aquello que resulta crucial para pensar el fallo de la SCJM como parte de una estrategia en la construcción de la hegemonía discursiva alrededor de la cuestión ambiental, esto es, el profundo vínculo con lo político. La noción de juridificación contribuye al reconocimiento de algunos de los pliegues que adquieren esas vinculaciones del poder judicial con la dinámica del conflicto social en torno de la megaminería en Mendoza. La propia letra del documento da cuenta de la insistencia con la que se presenta: impone a los Magistrados el reconocimiento del grado de disputa y la trascendencia del asunto a dirimir (aquello que está en juego, el “destino de Mendoza”), frente a lo cual el poder judicial no puede sino sentirse convalidado a intervenir desde lo que entienden su rol específico. Ahora bien, el texto de la sentencia expresa, a su vez, las determinaciones paradójicas que recibe de aquel vínculo con lo político. El fuerte antagonismo social configurado alrededor de la megaminería está ahí socavando en forma permanente la argumentación jurídica, al menos como

suele entenderse –supuesto código objetivo–, incluso entre profesionales de dicho campo –por ejemplo si recordamos la definición del abogado de las empresas mineras, que refiere el problema a “una cuestión de puro derecho”–.

En efecto, la fuerte disputa social alrededor de la megaminería transnacional asoma insistentemente, a modo de una “protuberancia”, en cada uno de los votos de los magistrados; pero lo hace sin que pueda ser integrado totalmente al propio cuerpo del fallo. Así, lo político adquiere la forma de un asunto al que resulta imprescindible aludir, aunque sea de manera paradójica, puesto que a la vez que lo “degrada”, le otorga congruencia y hace inteligible. Está allí presente para producir una especie de *exceso*. De hecho, la demanda de inconstitucionalidad es considerada la “última ratio” en términos jurídicos, aunque en el tratamiento que le da CSJM hay un generalizado intento por sustanciar cada voto recurriendo a un abordaje más amplio que el exclusivamente técnico-jurídico. Este es otro rasgo a partir del cual es posible reconstruir fragmentos de ecología política, pues el texto del fallo nos entrega una visión de la actividad minera.

En suma, la apuesta por interpelar a la ciudadanía, la necesidad de ofrecer un relato acerca de los orígenes del derecho ambiental, el recuso a diversos materiales para justificar su decisión, incluso el avanzar sobre ideas propositivas acerca del procesamiento del conflicto en cuestión (a favor de una política del “diálogo”), son elementos del discurso social que contiene y transmite el fallo judicial. Si tal como afirma uno de los magistrados, se trata de “una cuestión pública que la política no resolvió”, esto no quiere decir otra cosa que el hecho de que estamos frente a un conflicto que permanece abierto que, a la manera de una fuerza centrífuga, atrae y absorbe pero también desborda el terreno estrictamente jurídico.

## II. Referencias cruzadas

En la sentencia plenaria sobre la constitucionalidad de la Ley 7722 el máximo tribunal provincial elaboró un texto de aproximadamente 70 páginas. De los siete jueces intervinientes,<sup>5</sup> solo en uno de los casos el voto no fue debidamente fundamentado.<sup>6</sup> A lo largo de todo el documento aparece una serie de referencias heterogéneas pero también recurrentes y que gravitan de manera transversal a toda la sentencia; a esa búsqueda está dedicado este apartado. Cabe aclarar que el seguimiento realizado no supone la exhaustividad de las referencias, ni el orden de su exposición algún tipo de jerarquía.

### 2.1. *Los metales pesados de una coyuntura*

En primer lugar cabe destacar la relevancia que adquieren en la sentencia ciertos acontecimientos históricos, en particular el derrame de solución cianurada producido en Veladero, explotación minera perteneciente a la canadiense Barrick Gold, ubicada en la ciudad de Jachal (San Juan, Argentina); y la rotura de los diques de contención de residuos mineros de la empresa Samarco Mineração S.A. (emprendimiento conjunto entre

Vale S.A. y BHP Billiton) en *Mariana* (Minas Gerais, Brasil). Ambos acontecimientos irrumpieron en el espacio público provocando un fuerte debate social y mediático hacia finales de 2015, precisamente cuando el proceso judicial tendría su desenlace.

La importancia de estas referencias se desprende del lugar que ocupan en el fallo: cada una aparece en la sustanciación mediante la cual algunos magistrados convalidan los artículos más cuestionados por parte de las empresas mineras. Por un lado, el artículo primero, que establece la prohibición de ciertas sustancias tóxicas en la explotación de la minería metalífera. En su consideración, el voto del Dr. Nanclares alude al derrame en Veladero para dar “prueba” del “potencial daño” asociado a la megaminería y afirmar que –desde el punto de vista jurídico– el “principio de igualdad” no es absoluto sino que puede suponer también el reconocimiento de diferencias si son “razonables”:

*Evidentemente el criterio seguido por el legislador para hacer el distingo prohibiendo determinadas sustancias químicas es por el potencial daño que ellas representan”.*

Por otro lado, el artículo tercero, instituye el requisito de que la Declaración de Impacto Ambiental sea ratificada mediante ley por la legislatura provincial. En tal sentido, el voto del Dr. Perez Hualde, acuerda la “razonabilidad” de esa disposición afirmando que

*los hechos -de por sí solos- constituyen una severa advertencia y una habilitación sobre los niveles de seguridad que cada provincia puede legítimamente adoptar cuando se trata de su territorio y de sus responsabilidades políticas frente a su pueblo y a su futuro.*

El derrame en Veladero ocurrió el 15 de septiembre de 2015 y el de Samarco el 5 de noviembre del mismo año, ambos poco tiempo antes de la resolución de la SCJM sobre la ley 7722. La contaminación del río Jachal por el primer derrame en Veladero<sup>7</sup> marcó particularmente el debate en Mendoza. En primer lugar, por la proximidad con esta provincia. El registro en los diarios locales daba cuenta de ello: “La duda que existe es si la presión social producto de lo ocurrido en la vecina provincia de San Juan puede afectar la decisión de los jueces, ya que el derrame se registró en un momento especialmente sensible para la provincia” (*El Sol*, 11/10/2015); “El reciente episodio sucedido en la mina Veladero en San Juan habría sido uno de los factores determinantes en la decisión del máximo tribunal mendocino” (*Los Andes*, 16/12/2015a).

En segundo lugar, por el particular lugar que ha ocupado históricamente San Juan en la construcción de la narrativa dominante sobre megaminería a nivel nacional, caballito de batalla del poder semiótico del capital. En este sentido, afirma Mirta Antonelli, el

derrame en Veladero ha funcionado como implosión del núcleo duro del modelo de la megaminería metalífera en Argentina.

*Este desastre ha hendido el corazón mismo del dispositivo de alianza Estado-corporaciones en Argentina al producir la incontrolable rasgadura de la profecía perversa del «desarrollo por la minería sustentable y responsable», y exhibir lo obscuro, lo fuera de escena que compromete la credibilidad del Anuncio férreamente sostenido: el destino minero como «redención de un pueblo postergado» (Antonelli 2016:60).*

De la misma manera impactó en el debate público la avalancha de lodo tóxico que se produjo al romperse los muros de contención de las represas Fundão y Santarém, ambas ubicadas en la localidad de Bento Rodrigues, a 35 kilómetros del centro de Mariana (Minas Gerais). La corriente de residuos mineros destruyó la cuenca del río Doce, eliminando toda la vida acuática y sepultando un pueblo entero. Los diarios locales de Mendoza registraron el acontecimiento como una verdadera “tragedia” (*Los Andes*, 6/11/2015), el “mayor desastre ambiental” de Brasil (*El Sol*, 25/11/2015). La dimensión de la destrucción socioambiental de ese hecho marca

*(el) “advenimiento de una falla persistente entre la dinámica de la acumulación de capital y la reproducción ecológica de la vida. Un fenómeno estruendoso y local de un proceso de colapso civilizatorio más general” (Alimonda 2016:1).*

En síntesis, ambas referencias abren una brecha en la “narrativa promesante” sobre la minería responsable, con control del Estado y funcional a un desarrollo sustentable que se intenta construir desde los sectores dominantes. Estos acontecimientos irrumpen en el espacio público fijando ciertos “límites y presiones” –tal como pensaba Raymond Williams (2000) que se ejercían las determinaciones históricas– al debate ideológico y las condiciones de (in)visibilidad sobre megaminería transnacional.

## *2.2. Del peso de lo jurídico y la ceguera de la justicia*

Un segundo grupo de referencias que encontramos en el texto del fallo judicial se trata, por supuesto, del corpus documental compuesto por la jurisprudencia y la teoría del derecho, principalmente vinculada a la rama del derecho ambiental. En efecto, encontramos en el trabajo de sustanciación de la mayoría de los votos una revisión de la bibliografía especializada en derecho ambiental y la legislación positiva. Al respecto, el Tribunal fijó el tratamiento de la ley 7722 en una doble dirección. Por un lado, el análisis de la constitucionalidad, en el cual resultan como lugares comunes el análisis de la reforma constitucional de 1994, principalmente la centralidad del artículo 41 de

“presupuestos mínimos”; el Código de Minería, la Ley General del Ambiente 25675, entre otros. Por el otro, el control de *convencionalidad*, revisando el conjunto de tratados internacionales a los que Argentina adhiere otorgando jerarquía constitucional, entre los que se destaca la *Convención Interamericana de Derechos Humanos*.<sup>8</sup>

De la misma manera, hay en el texto de la sentencia un análisis de la *jurisprudencia*, tanto de la doctrina establecida por los órganos judiciales nacionales (Corte Suprema de Justicia de la Nación) como también internacionales (Corte Interamericana de Derechos Humanos). Entre los precedentes de mayor gravitación, encontramos el “caso Villivar” (C.S.J.N., Fallos 330:1791, Sentencia del 17/04/2007) originado en el recurso de amparo que interpuso Silvana Villivar, joven vecina de Esquel, en diciembre de 2002 contra la Minera *El Desquite S.A.*, subsidiaria de la canadiense Meridian Gold (adquirida luego por Yamana Gold); el cual lograría suspender la actividad de la minera a raíz de la inexistencia de una audiencia pública previa a la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental, tal como estipulaba la legislación provincial. Otro fallo citado por más de un magistrado, es el caso “Beatriz Mendoza”, en referencia a la demanda judicial que presentaron vecinos/as de la localidad de Avellaneda (provincia de Buenos Aires) por la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Es crucial señalar la importancia de ambos casos en la irrupción del ambiente como problema social. De hecho, ambos se encuentran entre los cinco hitos que, según Maristella Svampa y Enrique Viale, marcaron “una inflexión en el modo en cómo se piensa, se tematiza y se debate la cuestión ambiental en la Argentina” (Svampa y Viale 2014:62). En el caso Villivar, vinculado estrechamente a la regulación de la megaminería, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dirimió la competencia que tienen las provincias de *complementar* las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente (art. 41 de la Constitución Nacional). La significancia de ese caso se vincula a lo que Maristela Svampa ha denominado el “efecto Esquel” (Svampa 2009), el primer conflicto que irrumpe en la arena nacional, permitiendo la visibilización de la lucha social contra la megaminería transnacional y de resultado exitoso, de allí su arrastre multiplicador sobre otras regiones del territorio nacional y experiencias de resistencia frente a proyectos de minería a gran escala. El segundo precedente, el caso Beatriz Mendoza, constituye un punto de inflexión político-institucional en el tratamiento ambiental en Argentina, puesto que la configuración del conflicto incluyó las relaciones entre diferentes jurisdicciones de gobierno (nacional, provincial, local) y la responsabilidad que le cabe a una diversidad de empresas e industrias en la contaminación y degradación del territorio sobre el que operan (Merlinsky 2009). Por último, encontramos la sentencia del Tribunal Superior de la Provincia de Córdoba sobre la constitucionalidad de la Ley 9526 –otras de las “leyes del no” como se ha llamado a las normativas provinciales que interpusieron un freno al avance de los proyectos de megaminería transnacional en Argentina-.<sup>9</sup> Este fallo “relativo a la misma problemática” (expte. n° 1798036

*in re* “Cemincor”) es del día 11 de agosto de 2015, es decir, apenas unos meses antes del fallo judicial mendocino para el cual sentó un importante precedente.

En contraste con este corpus relativo al derecho, cabe destacar la escasa presencia de bibliografía especializada proveniente del amplio campo de las ciencias sociales, humanas y ambientales. Esto es algo que llama la atención al menos por dos motivos. En primer lugar, debido a la abundante producción que sobre la temática han aportado una variedad de disciplinas científicas durante la última década en Argentina y toda la región latinoamericana. Una abundante bibliografía relativa a estudios realizados desde la economía, sociología, ciencias políticas, historia, antropología, ecología política, etcétera. En segundo lugar, porque dicha ausencia contrasta no solo con el peso relativo de la jurisprudencia y la teoría del derecho, sino también con la vocación que hace explícita la SCJM de fundamentar su decisión en una visión ampliada del problema ambiental; esfuerzo que por otra parte es reiteradamente demostrado al recurrir a perspectivas por fuera de lo estrictamente jurídico, como por ejemplo, la encíclica papal *Laudato Si*.

Aquí no sorprende la inclusión de la segunda encíclica papal dentro del marco de referencias que sostiene el fallo, puesto que la misma ha promovido un sustantivo aporte al debate económico, social y cultural que es necesario frente a la crisis ambiental hoy en curso. Algo que ha sabido destacar Antonio Elizalde respecto de los documentos papales *Laudato si* y *Evangelii gaudium* como aportes al pensamiento y acción de un modo de vida sustentable. En dichos documentos, Francisco “recoge gran parte, sino toda, la reflexión que desde América Latina se ha venido haciendo en torno a los problemas de la sustentabilidad y de la justicia social” (Elizalde 2015:145).

Lo que llama la atención es la ausencia de referencias al conocimiento científico producido en y desde las ciencias sociales y ambientales. Esa exclusión, cabe destacar, no resulta sin efectos en la perspectiva ambiental que construye el máximo tribunal provincial, algunos de los cuales es posible reconocer en asuntos que resultan clave para el debate en cuestión. Uno de ellos es la necesidad de diferenciar entre minería tradicional (subterránea) y megaminería o minería a gran escala. Desde momentos tempranos se advirtió en el debate público sobre la minería transnacional, acerca de la necesidad de diferenciar a qué tipo de minería nos referimos cuando hablamos de minería a gran escala:

*(...) lejos estamos de aquella minería de socavón, propias de otras épocas, cuando los metales aflúan en grandes vetas, desde el fondo de las galerías subterráneas. En la actualidad, los metales, cada vez más escasos, se encuentran en estado de diseminación y sólo pueden ser extraídos a través de nuevas tecnologías (...). En suma, lo particular de este tipo de minería (a cielo abierto), diferente de la*

*tradicional, es que implica niveles aún mayores de afectación del medio ambiente, generando cuantiosos pasivos ambientales, al tiempo que requiere tanto un uso desmesurado de recursos -entre ellos el agua y la energía, imprescindibles para sus operaciones- como la intervención de manera violenta en la geografía de los territorios para la explotación (Svampa y Antonelli 2009:16)*

En un documento de más de 70 páginas como es el que contiene la sentencia que estamos analizando, la palabra “megaminería” (de un uso hoy ampliamente extendido) no aparece ni una sola vez. La misma ausencia registran las denominaciones “a gran escala” o “transnacional”, mientras que -por el contrario- términos como “minería” y “actividad minera” suman entre ambas 117 entradas. Por su parte, la especificación de minería “a cielo abierto” aparece solo en dos ocasiones: la primera, en relación a un precedente -citado como fallo “Cemincor”-, mientras que la segunda tiene lugar -no casualmente- a partir de la única excepción que podemos encontrar a lo que se viene señalando, correspondiente a una cita de Bellotti (2011:391-437). Soslayar esa distinción es producir un borramiento de las muy diferentes consecuencias socioambientales que tienen disímiles tipos de explotación minera, es decir, se trata de una profunda deshistorización del conflicto y las prácticas sociales en juego.

El discurso que organiza y sostiene el fallo judicial resulta así envuelto en categorías abstractas y ahistóricas (tales como “actividad minera”, “escasez”, “riesgo”) y susceptible de quedar atrapado en oposiciones binarias como las que se construyen en otras formaciones discursivas, por ejemplo, el discurso periodístico que ha tendido a organizar el debate sobre la base de una oposición dilemática minería/antiminería (Salomone 2017). No es casual entonces que podamos observar a lo largo del fallo judicial posturas e ideas que se vinculan, directa o indirectamente, al “imaginario prominero” que desde el pensamiento crítico se intenta desmontar en torno de la megaminería y el llamado extractivismo en general (Voces de alerta 2011), entre esos mitos cabe destacar la minería como “motor del desarrollo y el crecimiento económico”, o el “destino mineral” para nuestras regiones cordilleranas.

### *2.3. El Estado ecológico del derecho*

Un último conjunto de referencias que permite rastrear fragmentos de una ecología política subyacente al fallo judicial, tiene que ver con la centralidad que adquieren en este documento las declaraciones e informes producidos en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Algunos de los documentos que circulan con mayor gravitación en la sentencia son los siguientes: la *Declaración de Estocolmo* llamada “Nuestro Futuro en Común” (1972); el *Informe Brundtland* (1987); y la *Declaración de Río* (1992). Ese corpus documental está profundamente ligado al proceso de ambientalización

mencionado más arriba; en particular, denota la especificidad que adquiere en la esfera global el tratamiento de la cuestión ambiental. Alrededor de esa serie de declaraciones se desprenden dos nociones que resultan cruciales para pensar la cuestión ambiental y ocupan un rol central en el fallo judicial el *principio de precaución* y el *desarrollo sostenible*.

Seoane señala que el recorrido que va de la Conferencia de Estocolmo (1972) a la *Cumbre de la Tierra* (como se conoce a la Conferencia de Río de 1992), expresa la profunda reconfiguración neoliberal que supuso el tratamiento internacional de la cuestión ambiental (Seoane 2017).<sup>10</sup> Es decir, a través de esas referencias, el fallo judicial incorpora y hace suya la racionalidad ambiental construida durante las últimas décadas a nivel internacional. A partir de esa hipótesis, entiendo que la impronta neoliberal introduce de alguna manera una importante tensión en la perspectiva del fallo judicial sobre la cuestión ambiental. Mientras el *principio precautorio* aparece como una concepción que permite en cierta medida y no sin ambigüedades, subvertir la jerarquía dominante, priorizando el cuidado del “medio ambiente” frente a los riesgos asociados a determinada “actividad económica”, la noción de *desarrollo sostenible*, por el contrario, se liga más bien a una estrategia internacional que tiende a subordinar la cuestión ambiental al desarrollo entendido en términos clásicos, esto es, fundamentalmente como crecimiento económico sin fin.

#### *La defensa del bien común bajo el “principio precautorio”*

El principio precautorio resulta transversal a toda la sentencia de la SCJM, ocupando un lugar destacado en la mayoría de las visiones ofrecidas por sus integrantes.

El fallo en su conjunto afirma al principio precautorio como uno de los pilares del derecho ambiental. El Dr. Nanclares advierte que “En la lucha en defensa del ambiente y la salud se imponen los mecanismos anticipatorios, de tutela temprana, precoz, a la luz de los principios de prevención y precaución de política ambiental”, mientras que el Dr. Palermo afirma: “la Ley 7.722 optó por resolver esta alternativa sobre la base de un principio fundamental del Derecho ambiental: el «principio de precaución»”. En la misma dirección apunta el análisis de constitucionalidad que realiza Julieta Lavarello -abogada y militante de la *Asamblea Mendocina por el Agua Pura-* en su tesis de grado, quien resalta la importancia del principio precautorio en toda la legislación argentina (Lavarello 2016).

El principio de precaución, según Drnas de Clément (2008), tiene una genealogía de tiempo largo que se remonta al antiguo canon del comportamiento humano vinculado a la concepción de “prudencia” ante lo incierto, lo desconocido. Implica así una actitud de reserva, circunspección, previsión. Indisociablemente vinculado a la Filosofía del Derecho, el recorrido de este principio durante el siglo XX fue diverso, logrando diferentes tipos de inscripciones normativas. Mientras una tácita referencia a la precaución tuvo un amplio desarrollo a través de variados matices, el primer instrumento internacional de alcance universal general fue la *Carta Mundial de la Naturaleza* del 28 de octubre de

1982; y la primera inclusión legislativa del contenido preceptual de la precaución a nivel nacional fue la incorporada en Alemania en 1971 (a través del término *Vorsorgeprinzip*).

El marco de referencia presente en la sentencia de la SCJM reenvía a la Declaración de Río de la *Cumbre de la tierra*.<sup>11</sup> Este constituye el hito a partir del cual el principio de precaución logró un paulatino y sostenido fortalecimiento en un conjunto de acuerdos y tratados internacionales. Una primera característica que define al principio de precaución que es la *incertidumbre científica*.<sup>12</sup> Resulta frecuente que el Derecho Ambiental deba operar con referencias y valoraciones inciertas o que están sujetas a controversias científicas. En dichas situaciones se hace prácticamente imposible no sólo cuantificar, sino conocer con una mínima precisión cuál será el daño causado al medio ambiente, sobre todo si se tiene en cuenta que en muchos casos sus totales efectos sólo se hacen perceptibles al cabo de un dilatado periodo de tiempo (Esteve Pardo 2006a). La precaución o virtud de la prudencia es un supuesto consustancial a todo el derecho, pero el principio precautorio tiene una funcionalidad propia y distinta a ese sentido general: la de fundar o habilitar una decisión de las autoridades públicas en situaciones de incertidumbre en el entorno y sobre los efectos mismos de esa decisión. En tal sentido, la hipótesis de la precaución nos pone en presencia de un riesgo no mensurable, es decir, no evaluable. En efecto, dos elementos resultan clave para situar la pertinencia de este principio en el derecho ambiental: el de la incertidumbre científica y el estar ante una situación de riesgo grave para el medio ambiente, es decir, cuando se trata de un *daño irreversible* (Rodríguez Salas 2004; Esteve Pardo 2006a). En el fallo judicial que analizamos dicha perspectiva es sintetizada por el Dr. Palermo, quien afirma:

*Mediante este principio se pretende encontrar una máxima que ofrezca seguridad y control de riesgos en aquellas actividades que generan peligros y cuyas consecuencias son, todavía, científicamente desconocidas. En otras palabras, se recurre a este principio a fin de garantizar la seguridad donde domina la incertidumbre.*

Otras de las características que hay que mencionar es la inversión que supone de la “carga de prueba”: es quien genera el riesgo de daño grave e irreversible a la salud humana o al “medio ambiente” quien debe demostrar la inocuidad o seguridad de su actividad, o de la sustancia o producto que pone en el mercado. Ahora bien, es importante destacar que esta inversión también puede leerse en relación a una “ética” ambiental, puesto que permite de alguna manera subvertir la racionalidad económica dominante en nuestras sociedades: “El interés social siempre prevalecerá sobre los intereses económicos sectoriales” (Dr. Nanclares); “En definitiva, en primer lugar la protección humana y al ambiente, segundo los beneficios sociales de la actividad que se reflejen en la comunidad” (Dr. Nanclares); “el recurso al principio de precaución aparece como un «contraproyecto

normativo» frente a la denominada sociedad del riesgo” (Dr. Palermo). De allí que el principio precautorio haya sido defendido por movimientos y organizaciones sociales que defienden bienes comunes naturales, puesto que constituye un posible freno al avance de la apropiación capitalista sobre sus territorios.

*Como se sabe, en los extremos de esta discusión aparece lo que algunos describen como una antinomia entre la «permisión de la actividad minería» y la «preservación del recurso hídrico». Pues bien, si esta descripción es correcta, entiendo que la Ley 7.722 optó por resolver esta alternativa sobre la base de un principio fundamental del Derecho ambiental: el «principio de precaución» (Dr. Palermo).*

El principio precautorio abre la posibilidad de oponer un límite a la racionalidad instrumental basada en la eficiencia medio-fin, que compulsivamente debe extender la relación costo-beneficio al máximo posible, aún a costa de producir una translimitación ecológica (Hinkelammert 2006).

Sin embargo, cabe señalar que aunque el principio precautorio permite esa apertura o inversión ética, no se contraponen necesariamente con la perspectiva del desarrollo moderno. Más aún cuando, precisamente, el principio precautorio encuentra en la Declaración de Río lo que Zlata Drnas de Clément denomina una “formulación débil” (Drnas de Clément 2008:26), en sentido de que sólo “invita” a los participantes de la declaración a considerar la adopción de medidas cautelares –sin contener verdaderas obligaciones–, condicionando su aplicación a las capacidades de desarrollo del Estado y subordinando la amplitud del deber precautorio a la relación costo-beneficio de la medida.<sup>13</sup> En tal sentido, el Dr. Nanclares afirma que “(el principio precautorio) no puede presentarse como un obstáculo al desarrollo del conocimiento sino por el contrario, debe ser el motor para el avance de la ciencia siguiendo el camino del desarrollo sustentable”; mientras que el Dr. Palermo advierte, “en una sociedad necesitada de tecnología e industrialización el principio de precaución tendrá un ámbito de operatividad mucho más reducido, pues la idea que subyace a este principio puede volverse disfuncional a su necesidad de desarrollo”. La perspectiva del desarrollo sostenible pareciera estar allí para colorear el trasfondo sobre el que adquiere su particular significación el principio precautorio.

#### *El Desarrollo sostenible o la estructura de una concesión*

La noción de desarrollo sostenible es otro de los núcleos de sentido que organiza la sentencia de la SCJM que aquí analizamos. Es un concepto cuya genealogía remite a los debates que tuvieron lugar en el marco de las conferencias de Naciones Unidas a las que alude el fallo. En ese contexto, tuvo su primera aparición a propósito del *Informe Brundtland* (1987) e inmediatamente encontró su consolidación en la *Declaración de Río* (1992)

como noción central en la definición de la cuestión ambiental. *La Conferencia de Estocolmo* (1972) constituye una inflexión a nivel internacional en la medida de que marca una primera intervención de Naciones Unidas sobre la cuestión ambiental. Su significación histórica ha sido sin dudas el haber promovido un tratamiento de lo ambiental como problemática global, acorde al proceso en curso de mundialización neoliberal. Mientras que la Conferencia de Río (1992) marca, a través de la consagración del desarrollo sostenible, una inflexión en el proceso de naturalización de la problemática ambiental; es decir, la creciente asimilación de la misma a la problemática del mundo natural (Seoane 2017).

En efecto, el marco de referencia de la ONU deja su impronta en el fallo analizado, en las significaciones que circulan acerca de la cuestión ambiental. Como señala Seoane, las trazas de esa racionalidad ambiental pueden reconocerse al menos en torno a tres características. Primero, la creciente utilización del término “medio ambiente”, en contraposición a la idea de “medio humano” usado en la Declaración de Estocolmo, que hacía referencia al doble aspecto natural y artificial de los problemas ambientales. El generalizado uso del término “medio ambiente” es sintomático de la invención de lo ambiental como “mundo natural”, cuestión que expresa la dualización sociedad/naturaleza propia de la colonialidad capitalista y patriarcal de la modernidad. Por ejemplo, el vocablo “medio ambiente” tiene un total de 83 entradas en el texto de la sentencia, de las cuales más de 60 refieren a una significación de lo ambiental claramente separada de la praxis histórica de los sujetos. Cuando la SCJM plantea la “protección del ambiente”, se está refiriendo al agua, aire, paisaje, montañas, etc. Algo que se desprende del uso generalizado de “medio ambiente”, como también a partir de los términos con los que muchas veces se acompaña la idea de ambiente: “preservación”, “protección” o “degradación” (33 instancias). Del mismo modo, en otras ocasiones, la alusión al medio ambiente hace explícita la distinción del mundo natural y artificial, refiriéndose al medio ambiente y... al “hombre”, las “comunidades”, los “pueblos originarios” o la “salud humana”.

En segundo lugar, las huellas del pensamiento de la ONU sobre la cuestión ambiental se reconocen en una noción de “sostenibilidad” definida como compromiso intergeneracional. En alusión al Informe Brundtland, el Dr. Nanclares retoma la definición del desarrollo sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”; mientras que el Dr. Adaro afirma, a propósito de la idea de sustentabilidad, que se trata de “lograr un equilibrio entre la protección del medio ambiente, el progreso económico y el desarrollo social, sin comprometer el desarrollo de las generaciones futuras”; y el voto del Dr. Nanclares advierte “La tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras”.

Por último, podemos observar un especial cuidado por compatibilizar la cuestión am-

biental –definida como mundo natural– con el crecimiento económico. Por ejemplo, se puede leer en la sentencia la afirmación de que

*La minería representa una importante fuente de crecimiento económico para los países en desarrollo (...) Los minerales constituyen un punto estratégico para el desarrollo de la humanidad (Dr. Nanclares)*

*Resulta fundamental la determinación del rol que debe cumplir el Estado -en general- y el Derecho -en particular-, como instrumento de la política, para determinar un equilibrio que permita un marco de sustentabilidad, sin perjudicar el resto de los intereses sociales implicados (Dr. Palermo).*

Desde el pensamiento crítico se ha señalado la profunda contradicción que supone el paradigma del desarrollo sostenible (Antonelli 2009, 2016; Alvater, 2011; Lander 2011; Svampa y Viale 2014; Seoane 2017). Más allá de los matices y posibles diferencias entre quienes lo cuestionan, hay un sentido común que apunta a señalar el hecho de que el desarrollo sostenible se revela como un paradójico intento de resolver los efectos de la acumulación capitalista –crisis ambiental, destrucción de los ecosistemas–, ampliando los márgenes de su dominio. Es decir, se trataría de un nuevo paradigma que en verdad no plantea nada por fuera de la lógica capitalista del crecimiento económico sin fin, de allí el “malabarismo conceptual” que debe operar para rejuvenecer la clásica noción de desarrollo y maquillar el afán de crecimiento económico ahora en concordancia con las leyes de la naturaleza. Quizás, lo más llamativo, es que dicha presentación la realiza con extraordinario éxito. Esa es su mayor virtud, la eficacia política e ideológica:

*Respondió en términos que parecían tomar en cuenta los cuestionamientos al desarrollo, mientras que en realidad lo que hacía era reforzarlo. Operó como un dispositivo tranquilizador en la medida en que logró crear la ilusión de que se estaban tomando medidas efectivas en respuesta a la crisis diagnosticada. Al no cuestionar la lógica de la acumulación capitalista y el modelo de la sociedad industrial como causas fundamentales de la destrucción de las condiciones que hacen posible la vida, operó como mecanismo legitimador de la globalización neoliberal, que de ese modo pasó a presentarse como sostenible, a pesar de su avasallante dinámica devastadora (Lander 2011).*

En la misma dirección, Mirta Antonelli señala que el desarrollo sustentable funciona a la manera de una fórmula que se repite, migra, atraviesa discursos, géneros, instituciones, y con ello, logra una “alianza hegemónica” cuya pregnancia y eficacia sutura la narrativa extractiva. Un dispositivo transversal a las redes productivas, de gestión, de administración y promoción de discursos sociales, que incluye por supuesto los mensajes del Estado en sus múltiples instancias de enunciación, lugares desde los cuales contribuye a fijar los límites de lo decible y lo pensable (Antonelli 2009:55). Tal como afirma la autora, el desarrollo sostenible tiene la estructura de una concesión (Antonelli 2016:65), lo sustantivo es asegurar el desarrollo y luego que sea “sostenible” en el tiempo.

## Reflexiones finales

La crisis global del capitalismo iniciada hace una década tendió a expresarse en la región latinoamericana como profundización y extensión del modelo extractivo exportador, esto es, como intensificación del proceso de acumulación por desposesión que reabrió un nuevo ciclo de mercantilización y apropiación privada de bienes comunes de la naturaleza. Esa ofensiva del capital resulta el telón de fondo sobre el que adquirieron visibilidad los “conflictos socioambientales” a inicios del nuevo siglo, movilizados por una diversidad de colectivos que se organizan en defensa de sus territorios y bienes comunes. En efecto, la centralidad que adquirieron los bienes comunes de la naturaleza en la conflictividad social es producto de esa tensión propia del capitalismo en esta fase histórica en la cual –como “salida” de la crisis global– hay un intento de recolonización de nuevos territorios y espacios sociales que coloca –una vez más– al ambiente, la naturaleza y la vida humana como centro del despojo y la devastación.

Esa ofensiva extractivista, hoy bajo nueva relegitimación neoliberal, no es posible sin transformar los territorios en espacios para la acumulación de capital. Para ello, tal como se ha señalado desde el pensamiento crítico, se requiere de un conjunto de dispositivos de intervención y estrategias de legitimación orientadas a naturalizar las relaciones sociales capitalistas. En este trabajo he propuesto un análisis de la sentencia de la SCJM sobre la constitucionalidad de la ley 7722 como parte de los dispositivos discursivos que se movilizan e intervienen en la construcción de una hegemonía discursiva, tal como es entendida por Marc Angenot, en tanto “apuesta social” (*enjeux*) orientada a definir, en un momento determinado, todo lo posible de decir y de penar, en este caso, el *discurso social* sobre lo ambiental. Es en ese sentido que podemos afirmar la existencia de una ecología política en el fallo judicial, documento que vehiculiza ciertas ideas, representaciones y significancias; en suma, una determinada trama ideológica en relación con la cuestión ambiental y la megaminería en particular.

La tarea supuso rastrear las huellas de esa ecología política que se expresa a través de las referencias más importantes que podemos encontrar en el texto de la sentencia. La

relevancia de esas referencias estuvo determinada desde el punto de vista metodológico por lo que podríamos llamar un “muestreo intencional”, esto es, una selección teóricamente informada. Así, el primer apartado estuvo orientado a reconocer la *politicidad* que impregna toda la sentencia y contribuye a revelar el lugar de enunciación de la SCJM como agente del discurso social. En tal sentido, se destaca que no se trata solo de una intervención que contribuye a organizar lo decible y pensable, los lugares comunes de la hegemonía discursiva, sino que muestra una preocupación por proveer y dotar a ese discurso de “aceptabilidad y encanto” (Angenot). Lo que organiza el discurso de la SCJM es el deseo de interpelar a la ciudadanía. Los conceptos de juridificación y ambientalización contribuyeron a determinar el profundo vínculo que guarda el fallo con la disputa social que tiene lugar en torno de los bienes comunes naturales.

El segundo apartado estuvo dedicado a exponer el análisis del marco de referencias presente en dicho texto. Referencias heterogéneas a través de las cuales el poder judicial construye una visión sobre la cuestión ambiental y en particular sobre la minería a gran escala, pues cada una de esos materiales que son históricos, documentales, religiosos y jurídicos, reenvía a un debate, a una determinada problematización y gestión de lo ambiental, a una particular mirada sobre la relación sociedad-naturaleza, etc.

Ahora bien, hemos visto que no se trata de una visión homogénea y unívoca. Más bien lo que encontramos es un marco de referencia fragmentario y contradictorio, en tensión. Pues así como los derrames producidos en Veladero (San Juan) y Samarco (Minas Gerais) resultan referencias cruciales dentro del fallo ejerciendo límites y presiones sobre la matriz que regula las condiciones de (in)visibilidad e (in)decibilidad alrededor de la megaminería; la referencia al principio precautorio se ve teñida por el paradigma del desarrollo sostenible que ha sido señalado, desde el pensamiento crítico, como uno de los dispositivos discursivos política e ideológicamente más eficaces a la hora de construir un blindaje a la política extractiva. En efecto, la defensa del agua como bien común, en el contexto de este fallo judicial, queda al amparo de una mirada, por lo menos, ambivalente. Ratifica la constitucionalidad de una ley que protege el ambiente y el agua, pero lo hace desde una perspectiva que no es inequívocamente incompatible con proyectos extractivistas y la política predatoria del capitalismo. El fallo reproduce por medio de sus referencias, buena parte de los elementos propios de la racionalidad ambiental hegemónica: la noción de progreso, el crecimiento económico sin fin, productivismo, antropocentrismo, ilusión tecnocrática, etc.

La defensa del agua que llevan a cabo las asambleas, vecinos/as autoconvocados/as y otras organizaciones sociales en Mendoza, ha logrado a través de la lucha social, poner un freno a los proyectos de minería contaminante sobre el territorio provincial. No obstante, se trata de un resultado provisorio, sujeto a la iniciativa de los sectores dominantes. Las empresas mineras ya iniciaron el recurso de apelación a la Corte Suprema de

la Nación; mientras que el ejecutivo provincial, durante 2016, puso en marcha el *Espacio de Diálogo Minería para un Desarrollo Sustentable*, un claro esfuerzo y apuesta del gobierno provincial por reintroducir el debate sobre la megaminería a través de un tono discursivo que procura acomodarse al reciente fallo judicial: una minería limpia y responsable, sustentable, con mayor regulación estatal, etc. Las tensiones presentes en la sentencia de la SCJM ponen de manifiesto el sentido abierto de la política pública, el Estado como contradicción, la estatalidad como lugar siempre sujeto al devenir de la lucha de clases. El fallo de la Suprema Corte provincial es un documento cruzado por los conflictos que “la política no resolvió” y, como tal, los (contra)sentidos que construye sobre la cuestión ambiental reciben las marcas de esa profunda disputa societal que tiene lugar alrededor de los bienes comunes naturales. Cuál de esos sentidos prevalezca es una pregunta que el futuro de la lucha social deberá responder.

<sup>1</sup> Un análisis de los comienzos de la lucha contra la megaminería en Mendoza puede encontrarse en Sergio Onofrio (2009), mientras que el trabajo de Lucrecia Wagner (2014) proporciona una amplia reconstrucción del proceso de provincialización del conflicto y sus vicisitudes. Existen estudios que analizan cuestiones particulares del conflicto, como la tesis de María Julia Barrientos sobre la “audiencia pública” del proyecto San Jorge en Uspallata (2012).

<sup>2</sup> Por supuesto, la inscripción jurídica de una demanda social no se realiza de forma lineal, sino que supone la introducción de una serie de torsiones, no solo por el trabajo de traducción que implica el desplazamiento por terrenos sociales diferenciados –el pasaje de la lucha callejera al ámbito de judicial–, sino por la heterogeneidad que habita al interior del propio movimiento social.

<sup>3</sup> A partir de 2008 las asambleas fueron invitadas a participar del Consejo Provincial del Ambiente (órgano asesor del poder ejecutivo que en verdad había sido incorporado por la Ley 5961 de 1992); mientras que en 2011 cobró una particular importancia la participación ciudadana en el proceso de audiencia pública convocado por el proyecto San Jorge en Uspallata. Participación que culminó con las contundentes movilizaciones en la legislatura provincial en rechazo a dicho proyecto, el mismo día que debía ser tratada la aprobación de la EIA (Evaluación de Impacto Ambiental) para ser ratificada por ley, tal como establece precisamente el artículo tercero de la ley 7722.

<sup>4</sup> Estos autores relacionan la juridificación con cinco tendencias presentes en nuestras sociedades (Blichner y Molander 2008:38–48): a) ciertas reformas políticas cuyos efectos suponen incorporar mayores competencias a la esfera legal; b) la expansión y diferenciación de la ley y el derecho que supone una aplicación progresiva de normas legales a un amplio rango de temas; c) una creciente resolución de los conflictos por medio de recursos legales (referencialidad de la ley); c) una creciente resolución de los conflictos por medios legales (referencialidad de la ley) d) el incremento del poder judicial, la creciente influencia social de los tribunales y de los profesionales del derecho; e) la existencia de marcos jurídicos como referencias dominantes en la configuración de los vínculos interpersonales.

<sup>5</sup> El orden de los votos es el siguiente: primero Dr. Jorge Horacio Nanclares; segundo; Dr. Herman Amilton Salvini; tercero: Dr. Julio Ramon Gómez; cuarto: Dr. Omar Alejandro Palermo; quinto: Dr. Alejandro Perez Hualde; sexto: Dr. Mario Daniel Adaro; séptimo: Dr. Pedro Jorge Llorente.

<sup>6</sup> El Dr. Hernán Amilton Salvini simplemente adhirió a la fundamentación provista por su antecesor, Dr. Jorge Nanclares.

<sup>7</sup> Con posterioridad han sido de público conocimiento al menos dos derrames más.

<sup>8</sup> El convencionalismo es “entendido como el acto de control que efectúa el juez en cuanto a la conformidad de la norma interna a la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (voto Dr. Mario Adaro). A partir del fallo “Ekmedjian v. Sofovich” (CSJN, Fallos: 315:1492), el Máximo Tribunal de la nación Argentina comenzó a tomar como guía, en especial en materia de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese fallo, además, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció la supremacía legal de los tratados por sobre las leyes nacionales. Con posterioridad, la reforma constitucional de 1994 reconoció la importancia del sistema internacional de protección de los derechos humanos, con la incorporación, en el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, de tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos otorgándoles una jerarquía constitucional.

<sup>9</sup> Las “leyes del no” son legislaciones que la lucha socioambiental logró imponer en diferentes provincias, dichas normativas prohíben algún aspecto vinculado a la explotación metalífera a cielo abierto: Chubut (Ley 5001 de 2003); Tucumán (Ley 7879 de 2007); La Pampa (Ley 2349 de 2007); Córdoba (Ley 9526 de 2008); San Luis (Ley 634 de 2008); Tierra del Fuego (Ley 853 de 2012). En el caso de La Rioja (Ley 8137 de 2007) y Río Negro (Ley 3981 de 2005), ambas fueron posteriormente derogadas en 2008 y 2011 respectivamente.

<sup>10</sup> El análisis que realiza Seoane del tratamiento internacional de lo ambiental se extiende hasta la Conferencia de Naciones Unidas conocida como Río+20 de 2012.

<sup>11</sup> El principio 15 de la Declaración de Río afirma: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. En la legislación nacional, este principio fue incluido en la Ley General del Ambiente sancionada en 2002.

<sup>12</sup> Algo que lo diferencia del “principio de prevención”, también incluido en la Declaración de Río. La idea de prevención, por el contrario, opera sobre la certidumbre, se aplica en situaciones ante las cuales los efectos o impacto de la acción son conocidos, pueden valorarse y corregir anticipadamente.

<sup>13</sup> La autora advierte que a pesar del verbo utilizado en la Declaración de Río (“deber”), la formulación hay que considerarla débil al estar condicionada por las “capacidades” de los Estados y el “costo económico aceptable”

## Referencias bibliográficas

**Alimonda, Héctor** (2016) “Brasil, extractivismo y la catástrofe ambiental del río Doce”, <http://www.vocesenelfenix.com/content/brasil-extractivismo-y-la-cat%C3%A1strofe-ambiental-del-r%C3%ADo-doce> accesado el 10 de noviembre de 2017.

**Altwater, Elmar** (2011) *Los límites del capitalismo*. Buenos Aires: Mar dulce.

**Antonelli, Mirta Alejandra** (2009) “Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la ‘minería responsable y desarrollo sustentable’”. En Maristella Svampa y Mirta Antonelli (editoras) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos: 51-101.

**Antonelli, Mirta Alejandra** (2016) “Del pueblo elegido y el maná escondido. La minera en San Juan (Argentina)”. *Tabula Rasa*, 24: 57-77.

**Barrientos, María Julia** (2012) “El conflicto socio ambiental al calor de las transformaciones del capital. El caso de la Audiencia Pública, Uspallata, Mendoza”. Tesis de la Licenciatura en Sociología, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo, <http://bdigital.uncu.edu.ar/4803> accesado el 6 de octubre de 2017.

**Bellotti, Mirta Liliana** (2011) “Minería a cielo abierto versus glaciares en alerta roja en Argentina”. *Revista de Derecho de Daños*, 1:391-437.

**Blichner, Lars Chr. y Anders Molander** (2008) “Mapping Juridification”. *European Law Journal*, 14(1):36-54.

**Chinigioli, Evangelina, Julia Barrientos y Micaela Fachinetti** (2014) “Las Narrativas en torno al ‘desarrollo’. La disputa de sentidos por la 7722”. *VII Jornadas de Economía Crítica*. La Plata.

**Drnas de Clément, Zlata**, dir. (2008) *El principio de precaución ambiental. La práctica argentina*. Córdoba: Lerner Editora S.R.L.

**Elizalde, Antonio** (2015) “Grito de la tierra, grito de los pobres, la propuesta ética de Francisco: una recuperación de los aportes latinoamericanos a la construcción de nuestra Casa Común”. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, (35):121-146.

**Esteve Pardo, José** (2006a) “La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental”. José Esteve Pardo (coord.) *Derecho del medio ambiente y administración local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local: 201-212.

**Esteve Pardo, José** (2006b) “El derecho del medio ambiente como derecho de decisión y gestión de riesgos”. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, (4):7-16.

**Harvey, David** (2004) “El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión”. En L. Panitch y C. Leys (comps.) *El nuevo desafío imperial. The Socialist Register*. Buenos Aires: CLACSO: 99-129.

**Hinkelammert, Franz** (2006) “La globalidad de la tierra y la estrategia de la globalización”. En Atilio Borón, Javier Amadeo y Sabrina González (comps.) *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO: 365-378.

**Lander, Edgardo** (2011) “La economía verde. El lobo se viste de cordero”, <http://www.tni.org> accesado 15 de septiembre de 2014.

**Lavarello, Julieta** (2016) *Constitucionalidad de la ley 7722 de Mendoza a la luz del principio precautorio ambiental*. Tesis de grado de la Carrera de Abogacía. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo.

**Leite Lopes, José Sérgio** (2006) “Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação”. *Horizontes antropológicos* (25): 31-64.

**Machado Aráoz, Horacio** (2012) “Los dolores de Nuestra América y la condición neocolonial”. *Revista OSAL* (32): 51-66.

**Martín, Facundo y Lucrecia Wagner** (2013) “Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza”. En Gabriela Merlinsky (comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO/CICCUS: 287-320.

**Merlinsky, Gabriela** (2009) “La causa ‘Beatriz Mendoza’ y el conflicto por la apropiación de los recursos naturales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: ¿justicia para el Riachuelo?”. Ponencia presentada en el *XXVII Congreso ALAS Latinoamérica interrogada*. Buenos Aires, sin publicar.

**Merlinsky, Gabriela** (2013) “La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales”. En Gabriela Merlinsky (comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO/CICCUS: 61-86.

**Moreno, Camila** (2013) “Las ropas verdes del rey. La economía verde: una nueva fuente de acumulación originaria”. En Miriam Lang, Claudia López y Alejandra Santillana (comp.) *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala: 63-97.

**Onofrio, Sergio** (2009). “La construcción de la identidad en los movimientos asamblearios de resistencia a la actividad minera metalífera. Caso San Carlos”. Ponencia presentada en el *XXVII ALAS Latinoamérica interrogada*. Buenos Aires, sin publicar.

**Onofrio, Sergio et al.** (2010) “El poder instituyente de los movimientos sociales. El caso de las asambleas ciudadanas y la Ley 7722 en la Provincia de Mendoza”. Presentado en *II Jornadas Internacionales de problemas latinoamericanos*. Córdoba, sin publicar.

**Rodríguez Salas, Aldo** (2004) “El principio precautorio y los conflictos ambientales en el derecho ambiental mendocino”. En Ana Scoones y Eduardo Sosa (comp.) *Conflictos socio-ambientales y políticas públicas en la provincia de Mendoza*. Mendoza: Oikos Red Ambiental: 60-78.

**Roux, Rhina** (2008) “Marx y la cuestión del despojo. Claves teóricas para iluminar un cambio de época”. *Revista Herramienta* (38), <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-38/marx-y-la-cuestion-del-despojo-claves-teoricas-para-iluminar-un-cambio-de-e> accesado el 13 de agosto de 2009.

**Salomone, Mariano Javier** (2017) “Un impasse en medio de la tormenta. La defensa del agua en Mendoza al reparo de un fallo judicial”. Presentado en las *Terceras Jornadas de Sociología* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. Sin publicar.

**Seoane, José** (2017) *Las (re)configuraciones neoliberales de la cuestión ambiental*. Buenos Aires: Ediciones Luxumburgo/GEAL/IEALC.

**Seoane, José, Emilio Taddei y Clara Algranati** (2013) *Extractivismo, despojo y crisis climática*. Buenos Aires: El Colectivo/Herramienta/GEAL.

**Suprema Corte de Justicia de Mendoza** (16/12/2015) “Minera del Oeste S.R.L. y ot. c/ Gbno. de la Provincia p/ acción inconstitucionalidad”, <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/listas/proveidos/vertexto.php?ide=4519771086> accesado el 20 de marzo de 2016.

**Svampa, Maristella y Mirta Antonelli** (2009) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

**Svampa, Maristella y Enrique Viale** (2014) *Maldesarrollo*. Buenos Aires: Katz.

**Voces de alerta** (2011) *15 Mitos y realidades de la minería transnacional en Argentina*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo/Ediciones Herramienta.

**Wagner, Lucrecia** (2014) *Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza 1884-2011*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

**Williams, Raymond** (2000) *Marxismo y literatura*. Barcelona: Península.

## Fuentes periodísticas

**El Sol** (11/10/2015) “El pedido contra la Ley 7.722 ya pasó por tres jueces”, <http://www.elsol.com.ar/nota/247043> accesado el 22 de marzo de 2016.

**El Sol** (17/12/2015) “Es un fallo huérfano de argumentos jurídicos”, <http://www.elsol.com.ar/nota/252461> accesado el 26 de marzo de 2016.

**El Sol** (25/11/2015) “El impacto del mayor desastre ambiental de Brasil ya llegó hasta el mar”, <http://www.elsol.com.ar/nota/247082> accesado el 22 de marzo de 2016.

**Los Andes** (16/12/2015a) “La Corte provincial decretó la constitucionalidad de la ley antimina 7722”, <http://www.losandes.com.ar/article/triunfo-ambientalista-la-corte-provincial-decreto-la-constitucionalidad-de-la-ley-antiminera-7722>, accesado el 25 de febrero de 2016.

**Los Andes** (16/12/2015b) “Mendocinos festejaron en la peatonal Sarmiento el fallo de la Corte”, <http://www.losandes.com.ar/article/mendocinos-festejaron-en-el-kilometro-cero-el-fallo-de-la-corte> accesado el 3 de abril de 2016.

**Los Andes** (6/11/2015) “Tragedia en Brasil por un derrame minero: 17 muertos y decenas de sepultados bajo un ‘lodo tóxico’”, <http://www.losandes.com.ar/article/tragedia-en-brasil-por-un-derrame-minero-17-muertos-y-decenas-de-sepultados-bajo-un-lodo-toxico> accesado el 15 de abril de 2016.

**Mdz** (17/12/2015) “La Cámara de Servicios Mineros calificó a la decisión de la Suprema Corte como un ‘grave atentado a la democracia’”, <http://www.mdzol.com/nota/646698-mineros-calificaron-de-politico-el-fallo-a-favor-de-la-7722/> accesado el 2 de mayo de 2016.

**Unidiversidad** (17/12/2015) “El fallo por la 7722 sería de referencia para el país”, <http://www.unidiversidad.com.ar/el-fallo-por-la-7722-seria-de-referencia-para-el-pais> accesado el 15 de mayo de 2016.

### Cómo citar este artículo:

**Salomone, Mariano Javier** (2019): “Todo fallo es político. Fragmentos de ecología política en la Suprema Corte de Justicia de Mendoza”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 No 16: 365-393



# Políticas e intervención institucional sobre producción y empleo en municipios del Conurbano Bonaerense

*Fostering production and employment through policy and institutional interventions in municipalities of the Greater Buenos Aires Area*

## **Rodrigo Carmona**

Investigador del CONICET.  
Investigador - docente del Área “Estado, Gobierno y Administración Pública”,  
Instituto del Conurbano, UNGS.  
rcarmona@ungs.edu.ar

## **Bárbara Couto**

Investigadora - docente del Área  
“Estado, Gobierno y Administración  
Pública”. Instituto del Conurbano  
de la UNGS  
bcouto@ungs.edu.ar

## **Fecha de recepción:**

1.3.18

## **Fecha de aceptación:**

12.9.18

## **Resumen**

El trabajo busca caracterizar el entramado político-institucional de apoyo al desarrollo productivo y el empleo local en municipios del noroeste del Conurbano Bonaerense (San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz) durante el período 2009-2017. Se pretende analizar cómo se reconfigura allí la matriz de políticas orientadas a la producción a partir del cambio de administración nacional y provincial ocurrido en 2015. Se parte del supuesto que si bien los factores económicos y sociales del territorio condicionan el despliegue de las políticas, el alcance de dichas intervenciones varía sustantivamente en función de otros factores, como las relaciones intergubernamentales entabladas por el gobierno local, las redes de organizaciones/actores a nivel territorial y las capacidades o grados de consolidación institucional de la gestión municipal.

**Palabras clave:** Política económica - promoción del empleo - gobiernos locales - capacidades estatales - relaciones intergubernamentales - Conurbano Bonaerense.

### **Abstract**

*A characterization is attempted on the political-institutional framework promoting economic development and labor employment in north-western municipalities of the Greater Buenos Aires Area (San Miguel, Malvinas Argentinas and José C. Paz) in 2009-2017. We focus on the way the matrix of production-oriented policies is reshaped since the inauguration of a new political coalition at both the national and provincial levels. While the policy-making process is conditioned by socio economic factors, the scope of the local governments interventions strongly depends on additional factors, such as the inter-governmental relations established by the local government, the networks of organizations / actors at territorial level and the capacities or degrees of institutional consolidation of municipal management.*

**Key-words:** *Economic policy - labor employment promotion - local governments - state capabilities - multi-level governmental relations - Greater Buenos Aires Area.*

## **Introducción**

El presente trabajo busca caracterizar el entramado político-institucional de apoyo al desarrollo productivo y el empleo local en municipios del noroeste del Conurbano Bonaerense (San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz), durante el período 2009-2017.<sup>1</sup> Las fuertes transformaciones desarrolladas en este último período establecen nuevos marcos de actuación para los actores e instituciones locales.

El cambio de enfoque de política macroeconómica a partir de la asunción de la gestión de Cambiemos en el año 2015 ha impactado sustantivamente sobre el funcionamiento del sector productivo.<sup>2</sup> El incremento de las tarifas de servicios energéticos y la desregulación comercial son dos elementos que impactaron directamente sobre las empresas orientadas al mercado interno, mayoritariamente Pymes. Diferentes referentes entrevistados en el marco de los municipios seleccionados indicaron que el aumento de los costos de servicios, en especial para las actividades electro-intensivas, provocaron una crisis importante en las empresas ascendiendo el número de despidos. Asimismo, la apertura de importaciones y el acceso al crédito restringido por las elevadas tasas de interés complejizaron aún más el contexto económico.<sup>3</sup>

En este escenario cabe preguntarse cómo se configura la matriz de políticas orientadas a la producción, qué alcances tiene en un territorio desigual y heterogéneo como el Conurbano Bonaerense y qué continuidades y rupturas se presentan a partir del cambio de gestión nacional y provincial en los municipios considerados, los cuales presentan un desarrollo económico-social tradicionalmente bajo. Se parte del supuesto que si bien los factores económicos y sociales del territorio condicionan el despliegue de las políticas, el alcance de dichas intervenciones varía sustantivamente en función de factores tales como las relaciones intergubernamentales entabladas por el gobierno local, las redes de organizaciones/actores a nivel territorial y las capacidades o grados de consolidación institucional de la gestión municipal.

Se propone así una metodología cualitativa de investigación, para lo cual se seleccionan los tres casos de estudio citados: San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas. Dicha selección obedece en primer lugar a que los tres municipios comprenden el ex Partido de General Sarmiento donde se localiza la Universidad que lleva su nombre. La priorización de esta zona atiende a la necesidad de promover desde esta casa de estudios una articulación multiactoral con las problemáticas del territorio. Asimismo, se busca responder a la profunda heterogeneidad productiva y a la desigualdad social presentes en el territorio. Los elevados índices de pobreza, las tramas productivas de escala pequeña o micro y la precariedad de las condiciones laborales son algunas de las cuestiones que complejizan particularmente el despliegue e implementación de políticas desde el ámbito local tendientes al apoyo en estas áreas. Se utilizan fuentes diversas, triangulando información de primera mano, obtenida de entrevistas semiestructuradas, con el análisis de documentos e informes y bibliografía especializada. Las entrevistas se realizan a los funcionarios encargados de las áreas de empleo y producción de los municipios seleccionados.

El artículo se organiza de la siguiente forma. En primer término, se presenta el marco conceptual a partir del análisis de la intervención estatal en materia de desarrollo socio-productivo, con especial atención sobre los aspectos políticos e institucionales, formas de gestión y modalidades de articulación Estado-sociedad en espacios locales metropolitanos, como respecto a las relaciones intergubernamentales y capacidades municipales *vis-à-vis* los niveles superiores de gobierno. Luego, se caracteriza el marco político-institucional, económico social y laboral de los tres partidos ubicados al noroeste del Conurbano Bonaerense. A continuación se trabaja en el análisis de los actores y de la matriz de intervención de los municipios seleccionados, analizando los programas en materia de producción y empleo implementados en territorio durante el período 2009-2017. Finalmente, se esbozan reflexiones a modo de conclusión sobre las distintas tendencias y estrategias de desarrollo utilizadas en los distritos considerados y el alcance de los programas desplegados como el grado de cobertura institucional para el estímulo de la producción y el empleo local.

## **1. Debates acerca de la intervención pública y el desarrollo socioproductivo local en el Conurbano Bonaerense**

En un contexto de creciente globalización, incertidumbre y cambio, el ámbito de lo local es revalorizado. Los territorios locales y regionales aparecen como ámbitos geográficos con mayor autonomía, frente a la disminución de poder relativo de los estados nacionales, para disputar en el mercado global en relación a la atracción de inversiones externas y la generación de mejores condiciones para el desarrollo económico. De este modo, la oferta urbana o local –en términos de infraestructura, fuerza de trabajo, servicios, articulación en redes, etc.– resulta relevante para permitir la circulación y reproducción del capital en su territorio. En un marco de fragmentación y rearticulación de los territorios (con diferencias acentuadas en términos sociales y económicos), la posible jerarquía de ciudades y regiones se presentaría como un juego combinado de estrategias internas de los sistemas locales, mediados por las dinámicas nacionales, en relación a una lógica capitalista de acumulación global y desigualdad creciente con diversos énfasis según el foco de análisis (Storper, 1997; Vio, 1999; Borello, 2000; Harvey, 2007; Fritsch y Kauffeld-Monz, 2010)

Si bien, los límites de lo local no son precisos debido a las características históricas y culturales y los procesos funcionales que adoptan los emplazamientos territoriales, es posible señalar a la esfera municipal como una instancia central de las diferentes interacciones sociales, económicas y político-institucionales. En efecto, uno de los ejes fundamentales en escala local/municipal se relaciona con las actividades productivas y el empleo. La existencia de un modelo de intervención a nivel municipal sustentado en la articulación de los actores locales puede generar condiciones favorables para el desarrollo, si bien ello estará determinado por los estímulos y políticas desplegadas fundamentalmente desde el gobierno nacional. En este contexto, el establecimiento de relaciones asociativas y de cooperación entre empresas, organizaciones locales y el Estado constituyen aspectos importantes en la creación de un ambiente propicio que resulte en un aumento de la capacidad productiva y competitiva de estos espacios.

Más precisamente, la dimensión metropolitana en ciudades con fuertes niveles de fragmentación social, productiva e institucional plantea dificultades para el desarrollo local pensado de manera endógena y remarca la importancia de examinar con mayor detalle la complejidad de este tipo de territorios. En efecto, un espacio metropolitano es el resultado de la coexistencia de una diversidad de ámbitos territoriales diferentes, que se constituyen con relación a las dinámicas, cuestiones y actores que organizan la vida social y económica de la ciudad. Lo metropolitano constituye así una unidad amplia y diversa de procesos y estructuras urbanas, resultado del crecimiento de una ciudad y, por lo tanto, supera los límites del gobierno municipal que fue creado para hacerse cargo de su gestión (Narodowski, 2007; Borello, 2007; Pérez, 2008; Carmona, 2009).

En este sentido, las formas de hacer política y los estilos de gestión, examinados de modo general y más específicamente en el marco de un territorio metropolitano reticular como el Conurbano Bonaerense, han sido objeto de análisis desde distintas perspectivas. En primer término, diversos estudios han examinado las particularidades que presenta el conflicto social durante los últimos años tomando en consideración el carácter territorial y las nuevas modalidades de participación y toma de decisiones frente a la crisis del orden político vigente (Svampa y Pereyra, 2003; Delamata, 2004; Svampa 2005; Delamata, 2005; Merklen, 2005). El aumento de la pobreza, la precarización laboral y la segregación socioespacial entre otros procesos, han reconfigurado el mundo popular y las categorías que relacionan estos sectores sociales a la política (Frederic, 2004; Vommaro, 2010).

La centralidad del territorio respecto de las formas de sociabilidad de los sectores populares y de sus relaciones con la política fue ilustrada también a través de los análisis de las prácticas clientelares vinculadas a las políticas asistenciales (Auyero, 2001; Levitsky, 2005; Lódola, 2005; Ollier, 2010). Luego de una década de recuperación económica posterior a la crisis del año 2001 y a pesar que las categorías de pobreza y exclusión siguen manteniendo importancia en el debate académico, el concepto de desigualdad presenta un mayor protagonismo en términos de dar cuenta de los fuertes contrastes entre distintos sectores sociales en diversos planos –ingreso, educación, salud, vivienda, seguridad– (Kessler, 2014).

En otra línea, distintos trabajos han enfatizado en las nuevas responsabilidades en materia social y económica que los gobiernos locales han debido asumir de hecho frente a las transformaciones estructurales, sin contar en la mayoría de los casos con capacidades y recursos necesarios para afrontar este tipo de acciones (García Delgado, 1997; Arroyo, 1997; Cravacuore, 2003; Carmona, 2006a). La transferencia de la carga de la crisis por medio de los procesos de descentralización aumentó las funciones a ser ejercidas por los municipios (con un rol más activo mayormente frente a demandas sobre desarrollo productivo, infraestructura, trabajo, vivienda, seguridad, educación, política social, ambiente, participación social) y obligó también a definir estrategias de legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario (Chiara, 1999; Andrenacci, 2002; Cravacuore, 2007; De Piero, 2010).

Desde esta última perspectiva, una evaluación general resalta que lejos de impulsarse una mayor autonomía y brindarse recursos y capacidades a los gobiernos locales la dinámica del proceso se caracterizó por el predominio de criterios fiscales y la transferencia de responsabilidades hacia los niveles subnacionales, sin destinarse los fondos necesarios asociados. Del mismo modo, si bien aparecen matices, no se presentaron avances sustanciales en términos de eficiencia, eficacia y en la calidad de prestación de servicios, como respecto a los grados de control y participación activa de la ciudadanía (Arroyo, 2003; Smulovitz, y Clemente, 2004, Cao y Vaca, 2007, Iturburu, 2007).

Por otra parte, el examen de los procesos de configuración y reproducción de las relaciones en el plano institucional y de la gestión como sobre las formas de articulación Estado-sociedad en espacios locales metropolitanos, constituyen aspectos significativos para una mejor comprensión de la viabilidad e impacto de las políticas públicas. Distintas investigaciones han destacado la importancia de la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político (Badía, 2003), sobre la descentralización en el ámbito territorial y metropolitano (Badía, 2004; Badía y Carmona, 2005), sobre la multi-intervención y fragmentación socio espacial como contexto para nuevas políticas urbanas (Badía, Carmona, Rofman y Soldano, 2008) o sobre la dimensión territorial de la política (Frédéric, 2004; Pirez, 2005 y 2008; Badía, Carmona y Soldano, 2008).

En consecuencia, resulta relevante indagar los principales instrumentos de política municipal y las relaciones intergubernamentales (RIG) establecidas en el contexto económico y sus impactos en el plano local. Partimos así de la idea de matriz de intervención como el conjunto de políticas o iniciativas estatales implementadas en el nivel municipal, más allá de que su diseño se origine en otra jurisdicción. En esta matriz intervienen actores estatales y no estatales en una dinámica definida por los recursos relativos que estos poseen y los marcos institucionales dentro y sobre los cuales operan (Carmona y Anzoátegui, 2010; Couto, Foglia y Rofman, 2016). Del mismo modo, a partir de la literatura consideramos a las RIG como un concepto amplio que remite a los vínculos entre las distintas unidades de gobierno existentes al interior de un Estado, esto es un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales que integran el aparato estatal (Wright, 1997; Méndez, 1997; Jornada, 2002). Por ende, las RIG son los mecanismos políticos y administrativos que colaboran en regular, organizar y, en última medida, viabilizar la gestión pública entre los diferentes niveles que integran un Estado (Escolar et al., 2011).

En efecto, los procesos socio-políticos en espacios territoriales se establecen a partir de una situación de interdependencia e influencia entre múltiples actores y niveles de intervención. De esta forma, resulta central la puesta en marcha de estrategias de desarrollo territorial sobre un eje que permita estimular interacciones dinámicas entre los diversos actores intervinientes -redes multinivel, "multiescalares" o multigeográficamente compuestas- que sean coherentes con el entorno y las trayectorias en donde se aplican (Catenazzi et. al, 2009; Mazzalay, 2009; Vigil y Fernández, 2012; Carmona, 2012).

## **2. Contexto general de intervención y caracterización político-institucional de los partidos del noroeste del Conurbano Bonaerense**

La crisis del Estado desplegada a fines de los años noventa y comienzos del nuevo siglo pondría en evidencia, según De Piero (2013), dos grandes cuestiones: i) respecto a su misión y rol en la sociedad y ii) en relación con su capacidad de intervención. El período

abierto en el año 2003 hasta el año 2015 estableció un papel más activo del mismo en los diversos campos de lo social y en el despliegue de políticas públicas, junto al cuestionamiento del modelo descentralizador y de RIG establecidos durante la década precedente. Se ganarían diversos grados de autonomía política y se daría inicio a un proceso de recentralización de su accionar respecto a los agentes económicos y actores institucionales y de la sociedad civil (Vilas, 2010; García Delgado, 2013; Cravacuore, 2014; Carmona, 2014).

Esta dinámica si bien relegitimó la acción estatal y permitió una mayor prestación desde el nivel nacional hacia los niveles inferiores de gobierno, con mejoras en las posibilidades de desarrollo de los territorios, no pudo superar problemas políticos e institucionales de larga data vinculados con el funcionamiento del sistema federal y municipal. En este último caso, tal como destaca Casalis (2017), los principales déficits aparecían en relación a la falta de fortalecimiento de los gobiernos locales como nivel jurisdiccional (sin cambios respecto a la débil autonomía real de los municipios), respecto de sus capacidades de gestión (muy dependientes de los recursos nacionales) y en el nivel político local (con la presencia efectiva del Estado nacional en el territorio y las tensiones asociadas al despliegue de nuevos actores en un marco de mayor complejidad de la agenda local). El nuevo escenario abierto a fines del año 2015, según resalta el autor, planteó una transformación en el rol del Estado y en su concepción de desarrollo plasmado en un principio de reversión del *proceso de recentralización* estatal producido durante el período anterior y una *transferencia de funciones “de hecho” al nivel local* sin la consecuente dotación de recursos y capacidades.

En este contexto, se hace relevante encuadrar el análisis de los distritos seleccionados de modo de examinar las nuevas intervenciones desarrolladas en materia de empleo y producción. Los municipios de San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz nacieron como distritos a partir de la división del partido de General Sarmiento, el 10 de diciembre de 1995. El artículo 3 de la ley 11.551 que reglamentó la división explicitaba un modelo de gestión basado en los siguientes principios: “a) modernización tecnológica administrativa, b) desburocratización, c) descentralización funcional y administrativa, d) gestión, presupuesto y control por resultados, e) calidad de servicio y cercanía con el vecino, f) proporcionalidad del gasto de los Concejos Deliberantes respecto de los presupuestos globales de los municipios y g) racionalidad de estructuras administrativas y plantas de personal acorde a las modalidades de prestación de los servicios”.

Estos principios, no obstante, rápidamente colisionarían con las limitaciones propias de la cultura política local y la Constitución Provincial, que establece para los municipios un papel subordinado y circunscripto a tareas de tipo administrativo. En estos términos, si bien la estructura institucional de estos municipios era relativamente nueva, se reproducían los problemas que se pretendía reformar. Entre los aspectos que distinguían su funcionamiento, como resaltan Bennardis (2003) y López Accotto y Krakowiak (2005), aparecía un desdibujamiento claro entre el órgano ejecutivo y legislativo, y una estructura administrativa

tensionada o subsumida por las necesidades de acumulación política y las relaciones de fuerza desarrolladas a nivel intrapartidario (dentro del Partido Justicialista, fundamentalmente).

En el municipio de San Miguel, Joaquín de la Torre fue electo intendente por primera vez en el año 2007. Cuatro años después logró ser reelecto con 53% de los votos ganándole al ex intendente Aldo Rico. En el año 2015, consiguió su tercer mandato al imponerse al candidato del Frente para la Victoria con 41% de los votos. Posteriormente, dejaría su cargo al actual intendente y hombre de confianza -Jaime Mendez- para sumarse al gobierno de la Alianza Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires, manteniendo una fuerte influencia política en el distrito.

Por su parte, en Malvinas Argentinas Jesús Cariglino ocupó el cargo de intendente en elecciones consecutivas desde 1995 hasta 2015, atravesando cinco períodos. Perteneció primero al Partido Unión Popular ligado a la figura de Eduardo Duhalde, luego al Frente Renovador de Sergio Massa y finalmente al partido PRO en ese último año.<sup>4</sup> Con un estilo político tradicional y de fuerte concentración de poder en el nivel territorial, tuvo que dejar el cargo hacia fines de 2015 al perder con Leonardo Nardini, figura joven y de recambio perteneciente al Partido Justicialista-Frente para la Victoria.

En el caso de José C. Paz, de fuerte tradición peronista, el escenario político-institucional reciente estaría determinado por el liderazgo del caudillo local Mario Ishii. Su trayectoria política en el Partido Justicialista lo llevó a ser electo para el cargo por primera vez en el año 1999 y reelecto de manera consecutiva en 2003 y 2007, elección en la que renovó su mandato con 62% de los votos. Con un cuerpo legislativo mayoritariamente oficialista, una fuerte presencia estatal en el territorio junto al desarrollo de importantes obras de infraestructura, modeló un estilo activo de gestión sobre la base de una liturgia peronista y vínculos políticos de corte clásico.<sup>5</sup> En el año 2013, Ishii asumió como senador provincial y en 2015 volvió a competir por la intendencia de José C. Paz imponiéndose por un amplio margen y continuando con su impronta en la conducción y acción en el municipio.

### **3. El perfil socioproductivo del Conurbano Bonaerense**

El Conurbano Bonaerense,<sup>6</sup> donde se emplazan los tres casos de análisis, comprende 24 partidos que concentran el 63% de la población de la Provincia y el 53% del Producto Bruto Geográfico (PBG)<sup>7</sup>, presentándose diferencias significativas entre distritos si se compara su producto geográfico per cápita. La clasificación de los 24 partidos a partir de este indicador permite ubicarlos en términos relativos según su ingreso es alto, medio o bajo, poniendo en evidencia las situaciones más favorables al norte y en especial en el primer cordón<sup>8</sup>. Cinco partidos de la región norte del Conurbano concentran el 30% del PBG.

Las ciudades del Conurbano Bonaerense constituyen espacios geográficos, heterogéneos<sup>9</sup> y desiguales, pero con gran potencial productivo. La cercanía a diferentes puertos internacionales,

la densidad poblacional con el consecuente tamaño de los mercados para el consumo y el acceso a redes político-institucionales, convierte a los 24 partidos de este territorio en un destino atractivo para todo tipo de inversiones, en especial la producción de bienes y servicios. Al mismo tiempo este continuo urbano presenta enormes déficits sociales e infraestructurales. Conviven grandes empresas nacionales y transnacionales, pequeñas empresas, emprendimientos familiares, empresas recuperadas, cooperativas de trabajo insertas en tramas productivas e institucionales con grados muy variables de desarrollo (Borello, 2007; Couto, 2018).

Siguiendo los datos de PBG 2008, la producción de bienes representa en el Conurbano Bonaerense el 43.7% del producto y comprende a la industria, la construcción y la producción de electricidad, gas y agua. Por su parte, los servicios tienen un peso del 56% y comprenden 10 categorías de servicios, siendo las más representativas comercio, servicios inmobiliarios y transporte.

Tanto la distancia de la capital nacional como la ubicación cardinal de los partidos del Conurbano parecieran configurar un patrón particular de desarrollo socioproductivo. Se observa en este sentido que los partidos con un producto per cápita elevado se emplazan generalmente al norte sobre el primer cordón de la Ciudad de Buenos Aires (excepto por Avellaneda); mientras que hacia el sur y oeste y a medida que nos alejamos de dicha ciudad, se encuentran los escenarios con indicadores menos favorables.

El mapa que figura en el Anexo ilustra la distribución del producto per cápita y la presencia de NBI. Los partidos seleccionados para el análisis se ubican al noroeste del Conurbano Bonaerense y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este sentido, San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz pertenecen al segundo cordón o corona del conjunto del aglomerado urbano.

### Cuadro 1. Producción y pobreza estructural de los partidos seleccionados

	1.PBG 2008	2.PBGp/c	3.Hogares NBI	4.Ramas de actividad
<b>MA</b>	4.467.278.304	\$13.857	14%	Industria Serv. Inmob Comercio Transporte
<b>SM</b>	2.814.347.514	\$10.190	9.4%	Serv. Inmob. Comercio Industria Construcción
<b>JCP</b>	1.806.599.656	\$6792	14%	Serv. Inmob Comercio Enseñanza Construcción
<b>Total GBA</b>	174.819.467.452	\$17.579	10.8%	Industria Comercio Serv. Inmob. Transporte
<b>Total PBA</b>	330.592.842.598	\$21.158	9.5%	Industria Serv. Inmob. Comercio Transporte

**Fuentes:** Elaboración propia en base a Lodola (2010) para datos de PBG 2008 y en base al Censo 2010, Indec para datos de NBI.

El nivel de desarrollo económico-social de los partidos seleccionados es bajo, medido en términos de PBG per cápita y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Se observa en el Cuadro 1 que el ingreso per cápita para 2008 es en San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz de 10.1 mil pesos, 13.8 mil pesos y 6.7 mil pesos respectivamente, por debajo del nivel provincial (15.8 mil) y muy por debajo de municipios de ingresos elevados como Vicente López (495.2 mil). En cuanto a las necesidades básicas insatisfechas, que miden diferentes indicadores estructurales de pobreza de los hogares, Malvinas Argentinas y José C. Paz presentan un nivel elevado de carencias: todos los indicadores (vivienda de tipo inconveniente, sin retrete, hacinamiento crítico, asistencia escolar y capacidad de subsistencia) exhiben valores necesidades que superan el nivel provincial de NBI, mientras que San Miguel presenta un nivel medio de carencias con dos indicadores por encima del promedio (vivienda sin retrete y hacinamiento crítico) –véase el Mapa en el Anexo–.

La industria es la rama de actividad de mayor peso en el producto del Conurbano Bonaerense (37%), pero se concentra en los partidos de ingreso per cápita alto (los de la región norte y Avellaneda), mientras que en los partidos que analizamos las principales ramas corresponden a comercio y servicios. De los tres casos, sólo Malvinas Argentinas exhibe una mayor presencia de actividades industriales, según el peso de la actividad en el producto del Partido. En San Miguel y José C. Paz en cambio las actividades principales son los servicios inmobiliarios y el comercio que, en conjunto, representan el 40% del producto de dichos partidos.

Luego se caracteriza el perfil de la ocupación y sus ingresos en los tres partidos (cuadro 2). Las ramas que más trabajadores concentran son industria y comercio, seguidas por actividades administrativas en Malvinas Argentinas y salud, en San Miguel. El personal doméstico empleado en hogares tiene un peso significativo. Un 65% de dichas ocupaciones en Malvinas Argentinas no tiene ni recibe aportes, mientras que en San Miguel ese monto asciende al 71%.

**Cuadro 2: Asalariados, ocupados sin aportes e ingreso medio 2017 de las principales ramas**

	1.Ramas	2.Asal.	3.Ocup. sin aportes	4.Ingresos medios Registrados GBA	5.Ingresos medios No registrados GBA
MA	Ind 19% Com 16% A.Adm 10% Serv. D. 9%	74%	43%		
SM	Ind 13% Com 13% Salud 11% Serv. D. 9%	72%	40%	Com. 14.942\$ Ind. 16.015\$ Transp. 17.704\$ Constuc. 11.242\$ Serv. Dom. 6.500\$	Com. 6.273\$ Ind. 6.493\$ Transp. 9.700\$ Constuc. 6.692\$ Serv. Dom. 4.100\$
JCP	ServInm.24% Com 19% Enseñan. 9.8% Construc. 9.7%	74%	47%		

**Fuente:** 1. Indica las principales ramas según su peso en el total de ocupados (Censo 2010). 2. indica el peso de asalariados sobre el total de ocupados. 3. Indica el peso de ocupados sin aportes sobre el total de ocupados (Censo 2010<sup>10</sup>); 4. Ingresos medios 2017 de ocupados registrados y 5. No registrados para las principales categorías ocupacionales (EPH).

Como ocurre a nivel nacional, la mayor parte de la población ocupada es asalariada, pero casi la mitad de los ocupados en los partidos analizados carecen de aportes al sistema jubilatorio, lo que indica un elevado nivel de desprotección social, por encima del promedio del Conurbano Bonaerense (37%). En relación a los ingresos percibidos en 2017 por los trabajadores registrados en el Gran Buenos Aires para las ramas seleccionadas por su peso en la ocupación, se observa que están levemente por debajo de los salarios convenidos en paritarias.<sup>11</sup>

#### **4. Matriz de intervención: actores y programas orientados a la producción y el empleo (2009-2017)**

Las políticas públicas orientadas a la producción y al empleo desplegadas en el territorio durante el período son numerosas y diversas. Son diseñadas desde un conjunto amplio de organismos públicos de diferentes niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y carteras sectoriales (industria, agro, ciencia y tecnología, etcétera) y atañen en algunos casos la participación del sector privado en su implementación.

El entramado de instrumentos de acción estatal sobre la cuestión productiva y el empleo encuentra una expansión durante la década de gobierno kirchnerista debido a la revalorización del territorio como ámbito de intervención. Tanto los gobiernos locales, producto de los procesos de desconcentración, como los gobiernos provinciales y nacionales por la creciente articulación directa con los actores del territorio, extienden los programas e iniciativas de intercambio en materia productiva.

La mayoría de los instrumentos de promoción productiva provienen del Estado nacional y en menor medida del Provincial, siendo menos numerosos los mecanismos y recursos que destinan los gobiernos locales a este campo. Generalmente los programas o instrumentos son solicitados/gestionados por las mismas empresas cuando se trata de grandes firmas, a través de ventanillas permanentes o de convocatorias a licitaciones específicas y, en otros casos, en particular mediando con el universo Pyme, intervienen otros actores como las universidades, las entidades empresarias sectoriales o regionales, las agencias de desarrollo público-privadas locales o las áreas municipales vinculadas a la producción. Del universo de instrumentos de origen nacional vigentes para el año 2009, por ejemplo, el 24% (40 instrumentos) había sido diseñado para las Pymes (Instrumentos de Desarrollo Productivo en Argentina, MECON 2011). Si bien son más escasos en número, los instrumentos de promoción orientados a las empresas de pequeño y mediano porte desde la Secretaría Pyme crecieron considerablemente, incrementándose como contrapartida los recursos destinados al sector.

A partir del cambio de gestión, un análisis comparado de la ejecución presupuestaria de la Secretaría Pyme de Nación 2015-2017 indica que se destinaron prácticamente

los mismos recursos a programas focalizados en pymes y también a emprendedores, figura que ha sido revalorizada como sujeto de políticas. En 2015 se destinó desde Secretaría de Emprendedores y Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) un 0.5% del gasto en el Sector Público Nacional, y en 2017 un 0.4%, aunque en la nueva gestión se ejecutó un 10% menos (85.4% versus 94.1%) (López Méndez, 2017).

A pesar de este incremento de instrumentos disponibles, varias fuentes indican que las Pymes enfrentan límites importantes para aprovecharlos.<sup>12</sup> Por un lado, no existe una amplia difusión de los mecanismos promocionales de modo que muchas veces son desconocidos por las empresas. Por otro, la solicitud y gestión de los mismos suele ser muy engorrosa para ser afrontada por las empresas que poseen escasos recursos humanos destinados a este fin. Finalmente, una gran proporción de Pymes no califica por los bajos niveles de capitalización que les impiden acceder a créditos especiales o porque su planta de personal no está registrada, entre otros motivos.

Algo similar ocurre con el acceso al financiamiento. Después de la crisis del año 2001, el crédito bancario se recuperó recién a partir de 2003 creciendo desde entonces de manera sostenida. A partir del año 2010 el crédito llega al 8,7% del PBI, alcanzando en 2014 el 13,2%; mientras que para las Pymes específicamente, el incremento pasó de un 2,4% a un 3,8% del PBI (Observatorio de Políticas Públicas, UNA, 2015). Esto indica que la inversión que realizan las empresas está fuertemente financiada con capital propio, lo que afecta más a las más empresas de menor porte, en especial a aquellas en situación de fragilidad, y aumenta la importancia de los circuitos alternativos de financiamiento o de las facilidades que los gobiernos locales pueden ofrecer a través de programas de micro-créditos.

Dicho esto, las empresas, emprendedores y productores de la región estudiada vienen padeciendo una coyuntura desfavorable, combinada con pocos instrumentos realmente accesibles de las jurisdicciones oferentes (nacional y provincial). Es en este sentido que el rol de los gobiernos municipales y de las redes locales adquiere relevancia en el desarrollo productivo de la región.

## **5. Modalidades de intervención**

Se señaló en el apartado anterior que los partidos estudiados aquí constituyen municipios con elevados déficit infraestructurales, tanto urbano como de los hogares. En la misma línea, el rápido crecimiento económico desde el inicio del kirchnerismo y luego *amesetado* en el último período, se tradujo en una expansión de unidades productivas en un marco de escasa planificación estatal.

En los tres partidos se señala la necesidad de mejorar el diagnóstico de la situación productiva de la zona debido a la ausencia de estadísticas desagregadas a nivel municipal. En

este sentido, San Miguel proyecta realizar un censo económico y Malvinas Argentinas un relevamiento puerta a puerta del Triángulo Industrial (que concentra, junto con el parque industrial, el 50% de los establecimientos productivos) para indagar la cuestión impositiva, medioambiental y laboral.<sup>13</sup> En José C. Paz se realiza desde el año 2016 un Censo industrial a cargo de la Dirección de Industria.

#### *5.a. San Miguel*

La Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Trabajo y Producción, así como la oficina de empleo, son las principales responsables estatales de las iniciativas. La primera agencia atiende principalmente los vínculos con las empresas y comercios formalizados con especial atención a proyectos e iniciativas comerciales del partido. Asimismo, le ocupan las iniciativas de Centro Comercial a Cielo Abierto y las obras en el Sector Planificado Mixto para la construcción del Parque Industrial en Bella Vista, en articulación con una importante empresa metalúrgica de la zona, que se ha involucrado en las obras y que es la propietaria de los terrenos. Dicha Secretaría articula regularmente con la Cámara de Comercio e Industria de San Miguel, que posee fundamentalmente una imbricación en el sector comercial, dado el peso de esta actividad en el PBG del partido.

La segunda agencia, recientemente constituida, resulta de la jerarquización de la ex Subsecretaría de Desarrollo Local que funcionaba bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social. Concentra fundamentalmente la articulación con actores productivos de menor escala, en el despliegue de iniciativas de impulso o formalización de emprendimientos productivos diversos: gastronómico, textil, accesorios para la moda y construcción de viviendas. Estos sectores se identificaron en 2010 en un trabajo de diagnóstico realizado por el municipio, con un fuerte peso en las ocupaciones del partido. Desde aquel entonces, no se ha actualizado dicho diagnóstico, según informa la funcionaria a cargo.

En este sentido, algunas líneas de microcrédito para emprendedores o subsidios como San Miguel Emprende vienen desarrollándose desde 2010 y 2011; o el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo de la Nación, que había sido suspendido en 2014 y es reeditado en 2016, a partir del cambio de gestión del nivel nacional.

La intervención del área se nutre casi exclusivamente con iniciativas municipales y está fuertemente orientada a los actores de la economía social, en un proceso de acompañamiento que involucra un equipo técnico multidisciplinario (psicólogo, asistente social y técnico de negocios), en una etapa pre-incubadora y otra de incubadora propiamente dicha. En este proceso el primer año la Secretaría trabaja en las capacitaciones para fortalecer el autoconocimiento del emprendedor, para evaluar la viabilidad del negocio o la necesidad de redefinirlo. Los subsidios en primera instancia (para la compra de capital) y los créditos posteriormente (al 6% anual) funcionan de apoyo complementario al desarrollo de los cursos de capacitación. En gastronomía, por ejemplo, los cursos

dictados duran poco más de un año; los seminarios (para aproximadamente 100 personas) se enfocan en conocimientos técnicos más específicos de los oficios. Al cabo de los cursos el emprendedor integra una red social más significativa para su inserción en el mercado que la que poseía al comienzo. Una vez terminado el modelo de negocios el emprendedor está en condiciones de solicitar un crédito bancario. Aquí comienza la etapa Incubadora, donde se formalizó el trabajo autogestivo y el emprendedor está en condiciones además de armar una microempresa. En esta etapa, la Secretaría acompaña en acciones más vinculadas a la comercialización, la promoción del producto o servicio, la organización de ronda de negocios buscando acercar clientes y proveedores, para lo cual la agencia busca articular con la Cámara empresaria local. Por otra parte, el municipio desarrolló un programa de crédito para ampliación de vivienda que se otorga a una tasa del 10% anual, según el ingreso familiar demostrado con recibo de sueldo.

El trabajo de implementación del área supone una fuerte articulación de los programas entre sí. Las líneas de crédito o subsidio están vinculadas con los talleres y cursos de oficios identificados antes mencionados, como así también las tareas de acompañamiento de los asistentes sociales y psicólogos del área se integran con vistas a proveer diferentes herramientas con el objetivo de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos transferidos hacia los emprendedores y avanzar en la formalización del trabajo autogestivo.

En cuanto a las iniciativas desplegadas en articulación con otros niveles de gobierno, los planes de Recuperación Productiva de la Nación como de la Provincia de Buenos Aires han atendido firmas que se encuentran en una delicada situación. También las Clínicas tecnológicas desarrolladas con el Ministerio de Ciencia y Técnica de la Provincia de Buenos Aires y también el de la Nación, han avanzado en la reconversión productiva de empresas (cerámicas y cepillos por ejemplo), donde uno de los elementos de diagnóstico más significativos en muchas de ellas, resultó ser la necesidad de relocalización de los establecimientos porque su ubicación urbana no le permite crecer. Asimismo el FOGABA, Fondo de Garantía de Buenos Aires, un organismo creado por el Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires, articula con San Miguel para apoyar iniciativas derivadas de las clínicas tecnológicas.

En síntesis, la gran mayoría de las iniciativas orientadas a emprendedores o pymes son municipales, y algunas pocas provienen del ámbito nacional o de la Provincia. En este sentido, una funcionaria del área de Trabajo y Producción asegura que

*hay un desconocimiento importante de las empresas respecto de los instrumentos disponibles...el 70% de las empresas desconoce los programas, ... excepto por el PACC (Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad) de la Secretaría Pyme de Nación.*

En este sentido, la cámara empresaria local tampoco cubre esa vacancia. Más bien, suelen ser las cámaras sectoriales (más que las cámaras locales), con sus oficinas regionales, las que conocen mejor los instrumentos promocionales disponibles y asisten a las empresas asociadas en la presentación de los formularios o el armado de los pliegos cuando se trata de licitaciones. Por otra parte, la solicitud de fondos públicos en oficinas ministeriales suele involucrar procedimientos burocráticos complejos que demandan de una expertise y recursos técnicos significativos que las empresas pequeñas y medianas no suelen poseer, de modo que se vuelven esenciales las iniciativas municipales que se diseñan adecuadas a las circunstancias locales particulares.

#### *5.b. José C. Paz*

El partido de José C. Paz muestra una marcada vulnerabilidad social, incluso en el marco del Conurbano Bonaerense, y un desarrollo económico bajo, medido en términos de ingreso per cápita. El área municipal que atiende las cuestiones es la Secretaría de Industria, Producción y Empleo municipal (SIPEM). Presenta una cantidad menor de programas en funcionamiento que sus partidos aledaños aquí analizados, con una articulación más acotada con los niveles superiores de gobierno, aunque presenta una iniciativa innovadora que alcanza una variedad amplia de actividades realizadas dentro del Municipio. El Polo Productivo que funciona desde hace seis años es sin dudas la iniciativa más significativa por la diversificación de acciones desplegadas y por el volumen de trabajadores que allí se ocupan. Dependiente de la SIPEM, el Polo Productivo ocupa a más de 200 empleados municipales y entre 500-700 trabajadores financiados por el programa Argentina Trabaja del Ministerio de Desarrollo de Nación, modalidad que se mantiene desde el surgimiento del Polo.<sup>14</sup> Allí se realizan diferentes actividades: fabricación de macetas, alambrados, cestos de basura, ladrillos, sillas de rueda, atáúdes para personas indigentes, reciclado de mobiliarios escolares y trabajos de carpintería, entre otros. El Polo funciona de este modo como una iniciativa de producción y provisión local de insumos para el Municipio. Allí también funciona una oficina de turismo social que con apoyo del Ministerio de Turismo de Nación ofrece viajes a bajo costo para familias de bajos recursos.

En articulación con la Universidad Nacional de José C. Paz se conformó, también en el marco del Polo Productivo, un Foro Pyme, integrado por una decena de empresas de la localidad, con vistas a crear un Centro de Servicios en la zona que provea soluciones. Sobre la base de actividades de capacitación y el impulso de varias empresas innovadoras se busca establecer un eje productivo territorial centrado en el despliegue de diversos procesos, productos y acciones asociativas.

Dentro de las iniciativas nuevas en las que el gobierno local está trabajando, aunque aún no se han materializado, debe mencionarse la construcción de un parque industrial emplazado en un amplio predio lindante con el municipio de Moreno. Allí funcionaría en principio una fábrica automotriz china de vehículos eléctricos que buscaría alcanzar un doble objetivo de abastecer necesidades de transporte público y también de generación de “empleo genuino” (Prensa JCP 25-04-2017).

### 5.b. Malvinas Argentina

La gestión municipal tiene una antigüedad de menos de dos años; el peso del sector industrial en el PBG y en la ocupación del partido es significativo. Sobre la base del desarrollo inicial del parque industrial y el Triángulo, el proceso de crecimiento experimentado en los años 2000 fue espontáneo o poco planificado. En este sentido, un funcionario de la Secretaría de Industria y Medioambiente señaló que

*la industrialización fue desordenada y compulsiva, con un pasivo medioambiental importante, un descuido por los arroyos, la presencia de instalaciones no declaradas, vuelcos de desechos...*

La práctica común hasta 2015 era instalarse en el partido y luego, no en todos los casos, pedir la habilitación. Por ejemplo “*muy pocas empresas tienen plano electromecánico, algunas industrias están habilitadas como comercios*”, advierte el Secretario de Industria. En este sentido, el área ha avanzado recientemente en un programa de habilitación, informando a las empresas los requisitos para realizar el trámite.

En cuanto a las iniciativas de articulación con otras jurisdicciones, Malvinas Argentinas viene trabajando tanto con Nación como con la Provincia en las Clínicas tecnológicas, los programas de Recuperación Productiva y los programas de Reconversión Productiva. En el primer caso, para cuando se efectuó nuestra investigación se habían realizado 16 clínicas, alguna de las cuales orientadas a la reconversión de una empresa que fue compleja porque no todos los recursos humanos pudieron reinsertarse, pero al menos la empresa logró seguir funcionando. La Oficina de Empleo por su parte trabaja actualmente con 300 beneficiarios en el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con 65 personas insertas en puestos de trabajo.

En estos términos, un análisis más integral respecto al conjunto de políticas en los municipios considerados destaca a primera vista los aspectos incluidos en el cuadro 3. Por un lado, la matriz de intervención supone la articulación de actores diversos en el territorio. Las universidades, las cámaras empresarias, las empresas, cooperativas, entre otras confluyen en un entramado complejo, en la búsqueda por mejorar las condiciones de sostenimiento de los emprendimientos productivos y de empleabilidad. Por otro, la articulación con niveles superiores de gobierno si bien la gestión de Cambiemos lleva poco tiempo, parece fluida y más proactiva en el nivel de la Provincia que en el plano del Gobierno Nacional.

**Cuadro 3. Programas de producción y empleo de las diferentes jurisdicciones**

	<b>Programas producción y empleo</b>	<b>Origen</b>
MA	Recuperación Productiva	Ministerio de Trabajo
SM	REPRO	Nación y PBA
MA	Reconversión Industrial	Secretaría Producción Nación
SM		
MA	Clínicas técnicas (algunas para reconversión)	Ministerio de Ciencia PBA
SM		
MA	Programa Jóvenes	Ministerio de Trabajo Nación
SM		
JCP	Argentina Trabaja	Ministerio Desarrollo Nación

	<b>Iniciativas municipales 2017</b>	<b>Objetivo</b>
SM	Censo económico municipal	Realizar un diagnóstico económico del territorio
MA	Relevamiento información impositiva, medioambiental y laboral del Triángulo Industrial	Realizar un diagnóstico en profundidad de la zona de mayor actividad económica, en materia económica, ambiental y laboral
MA	Programa Habilitación	Regularización ambiental, impositiva y laboral de las firmas
SM	Incubadora de empresas	Desarrollo de emprendedores ya formalizados
SM	Taller escuela oficios	Capacitación en oficios: gastronomía, textil, accesorios de moda, construcción de viviendas
SM	Mercado en tu barrio. Ferias	Capacitación en armado de stands. Exposición de producción local.
SM	Subsidios San Miguel Emprende	Aporte no reembolsable para adquisición de bienes usados o nuevos contra entrega de factura legal
SM	Créditos para refacción de viviendas	Tasa del 10%, monto máx. \$48.000, definido en proporción al salario familiar.
SM	Créditos para emprendedores	Formalización del trabajo autogestivo, Tasa del 6% anual, monto máx. 25.000 pesos entregados en forma escalonada.
JCP	Censo industrial Municipal	Diagnóstico del sector industrial del partido anual desde 2016
JCP	Huerta agroecológica	En el Polo Productivo
JCP	Polo Productivo	Capacitaciones, fabricación de bienes diversos de uso municipal
JCP	Foro Pyme	Articulación público-privada, Proyecto Centro de Servicios en el Polo Productivo en articulación con la UNPAZ

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevista con funcionarios municipales de las áreas de producción y empleo de San Miguel y Malvinas Argentinas.

## 6. Reflexiones finales

El artículo se propuso indagar la trama de actores, instituciones e intervenciones que operan en el nivel local en materia de producción y empleo en el Conurbano Bonaerense, focalizando en un conjunto de municipios con un desarrollo productivo medio-bajo. A partir de fuentes estadísticas y entrevistas a funcionarios municipales de las áreas respectivas se buscó identificar las principales continuidades y rupturas de la trama de políticas implementadas en el nivel local para el período 2009-2017.

En este marco, podría señalarse que la gran transformación que opera sobre la producción y el empleo a partir de la asunción de Cambiemos no reside tanto en la matriz de intervención sino en el esquema macroeconómico y el cambio de los precios relativos a partir de los aumentos tarifarios, la liberalización de importaciones y la persistente inflación. Los programas de Nación o Provincia en materia de producción y empleo implementados en los municipios analizados no abundan y muchos instrumentos son heredados de la gestión kirchnerista, presentando fuertes continuidades. En el nivel nacional, tanto en el presupuesto destinado a Industria o a la Sepyme como en los instrumentos no ha habido grandes cambios, salvo por las líneas nuevas orientadas a emprendedores. La excepción sin embargo la presentaría la intervención de la Provincia, que se muestra más activa respecto de la gestión del gobierno anterior. El nuevo instrumento de Clínicas Tecnológicas del Ministerio de Ciencia y Tecnología provincial está teniendo un desarrollo significativo en San Miguel y Malvinas Argentinas, avanzando en un diagnóstico integral de las problemáticas de las empresas.

Los municipios analizados presentan déficit infraestructurales y sociales importantes en comparación con otros municipios del Conurbano Bonaerense, en especial los ubicados en la región norte. Los funcionarios refieren escasa intervención de los niveles superiores de gobierno y por ende grandes desafíos para encarar la complejidad de problemas en la materia. En este sentido, si bien aún no se han formulado planes estratégicos o lineamientos de política a largo plazo con actores del territorio, los tres municipios han avanzado en el diseño de instrumentos de diagnóstico del territorio con vistas al diseño de programas orientados a la producción y el empleo.

Se enfatizaba además que las relaciones interjurisdiccionales con la provincia y la Nación son más fluidas en los casos de Malvinas Argentinas y San Miguel. Malvinas Argentinas por el escaso tiempo de gestión de su actual gobierno, presenta un peso mayor de programas extramunicipales, es decir originados en otras jurisdicciones, mientras que San Miguel evidencia una fuerte intervención, en especial orientada a actores de la economía social, pequeños emprendedores o trabajadores de oficios de bajo nivel de calificación, con componentes diversos y bien articulados en el proceso de implementación: subsidios, créditos y capacitaciones se combinan para promover la formalización y sostenimiento del trabajo autogestivo. Por su parte, la articulación de José C. Paz con Nación se sostiene en el Programa Argentina Trabaja con un impacto significativo en las iniciativas que despliega el Polo Productivo.

Cabe aclarar que los programas gestionados directamente por las empresas o por las cámaras sectoriales, sin intervención del municipio, quedaron fuera del universo de herramientas relevado para este trabajo. Esta modalidad de gestión directa sin embargo suele operar en empresas medianas o grandes, con cierto grado de formalización y dotación de recursos técnicos. En el territorio estudiado los funcionarios han señalado el escaso conocimiento que las empresas tienen de los programas, en especial porque se trata de Pymes y porque la complejidad de los procedimientos administrativos de los programas muchas veces las inhibe de solicitarlos.

El gobierno nacional ha desplegado algunas pocas herramientas nuevas como el Programa de Reconversión Productiva. El enfoque de Reconversión nace de la mirada de tramas no competitivas que frente a la quita de apoyo estatal, como la eliminación de trabas a la importación en diferentes ramas como la textil y la metalúrgica, deben orientarse a producciones alternativas y con mejores condiciones de competir frente a los bienes importados.

Por su parte, la matriz de programas municipales es muy importante en el caso de San Miguel y José C. Paz. En el primer caso el municipio desplegó desde 2011 en adelante diferentes iniciativas, demostrando haber construido capacidades diversas para la gestión de programas productivos orientados a micro y pequeños emprendedores. En el segundo caso, se presenta el desarrollo del Polo Productivo como una iniciativa de gran alcance que contiene diferentes acciones directas realizadas/gestionadas por el municipio con aporte de la Nación (Ministerio de Desarrollo Social) a través del Programa Argentina Trabaja. La gestión de Malvinas Argentinas, es la más reciente y ha trabajado articuladamente con Nación y Provincia –pese al signo político contrario-. Es el caso que no ha desplegado aún iniciativas municipales de gran alcance.

El perfil productivo más industrial de Malvinas Argentinas y la concentración en el Triángulo de empresas de este sector, lleva a la Secretaría específica a tener un enfoque definido sobre la actividad manufacturera. Incluso el perfil de área medioambiental le imprime un carácter fuerte a las acciones de habilitación y estudios de impacto en la materia. En San Miguel y José C. Paz, por su lado, la trama de comercios conlleva otra dinámica de intervención más ligada al emprendedorismo y fuertemente orientado a los actores de la economía social.

Las redes de actores del mundo productivo presentan particularidades en los tres casos, que confluyen en matrices diferenciadas de intervención. La trama de Malvinas Argentinas cuenta con organizaciones empresarias más consolidadas en torno a proyectos colectivos como el parque industrial o la zona del Triángulo que facilitan la intervención, mientras San Miguel articula con actores de menor escala y mucho más atomizados, con baja incidencia de la cámara de comercio en los instrumentos de apoyo desplegados por el municipio en el territorio. En José C. Paz los programas promueven iniciativas productivas mucho más dependientes del municipio, en términos de movilización de recursos y de dinámicas laborales reguladas por el Estado local. La fabricación de bienes y prestación de servicios es promovida dentro del Polo, en un vínculo laboral donde los trabajadores son empleados municipales. En San Miguel los apoyos, como los microcréditos o las capacitaciones, se vuelcan a promover o fortalecer emprendedores pequeños o medianos en iniciativas independientes del municipio.

Retomando el supuesto del comienzo, se podría señalar que en condiciones socioeconómicas más desfavorables como las de José C. Paz, la intervención resulta ser más

integral y contenedora de los actores participantes, en una dinámica mucho más endo-gámica y dependiente del municipio, con iniciativas importantes pero escasos vínculos intergubernamentales. A medida que las condiciones socioeconómicas mejoran, como representa el caso de San Miguel, emergen emprendimientos atomizados con apoyos municipales diversificados y consolidados en la experiencia de muchos años de gestión. Aunque la trama de organizaciones intermedias resulta débil, la vinculación con la Provincia de Buenos Aires denota una gestión más articulada en lo intergubernamental. Finalmente, el municipio de Malvinas Argentinas presenta condiciones sociales adversas pero posee zonas industriales que exhiben actividades con una elevada productividad. Pese al escaso tiempo que lleva la gestión del municipio, desarrolla un modelo de apertura intergubernamental para desplegar con mayor fuerza iniciativas de apoyo a la producción y el empleo. Allí, la trama de actores es más densa y la escala de las iniciativas productivas mayor, permitiendo una buena articulación entre las competencias del municipio y las que detentan los actores del sector privado.

Esta caracterización permitió ubicar a los tres partidos en un continuo que pondera una dimensión más estructural (condiciones socioeconómicas del territorio) con una dimensión político-institucional (marco general de intervención y políticas de producción y empleo) y una dimensión relacional (redes de actores del territorio). Este esquema de análisis colaboró en examinar el alcance de las políticas, iniciativas y capacidades desplegadas desde el municipio, en articulación con actores privados del territorio y también con otros niveles de gobierno, proveyendo de este modo un esquema metodológico para el estudio de los modelos de intervención locales orientados al desarrollo productivo en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

**Tabla: Producto Bruto Geográfico per cápita 2008 y Nivel de carencia de NBI 2010. 24 partidos del Conurbano Bonaerense.**

Partido	Ranking PBG per cápita 2008	Nivel de carencia NBI (1)
Vicente López	49.867	baja
Lanús	47.450	baja
General San Martín	38.913	baja
San Isidro	37.338	baja
Avellaneda	28.225	baja
Tres de Febrero	26.944	baja
San Fernando	26.761	media
Morón	24.573	baja
Tigre	19.077	media
Lomas de Zamora	17.899	media
Esteban Echeverría	17.105	media
Quilmes	16.134	media
Ezeiza	15.904	alta
Hurlingham	15.247	baja
Ituzaingó	15.210	baja
Berazategui	14.662	media
Malvinas Argentinas	13.857	alta
Merlo	13.418	alta
Almirante Brown	11.413	media
La Matanza	10.846	alta
San Miguel	10.190	media
Florencio Varela	9.138	alta
Moreno	8.780	alta
José C. Paz	6.792	alta

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Lódola, Agustín; Brigo, Rafael y Morra, Fernando (2010): "Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina. Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires", *Proyecto PICT 799/2007*, Abril y datos del INDEC, Censo 2010.

<sup>1</sup> El artículo constituye un avance de investigación realizado en el marco del Programa de Investigación Interinstitutos “Empleo, Trabajo y Producción, en el Noroeste del Conurbano Bonaerense”, de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>2</sup> En octubre de 2015, el partido gobernante Frente para la Victoria (Partido Justicialista) es vencido en las elecciones nacionales y de la Provincia de Buenos Aires por la coalición Cambiemos, conformada por el Radicalismo y el partido Propuesta Republicana (PRO) –que ya gobernaba la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante los dos últimos períodos de gobierno porteño (2007-2011/2011-2015)-.

<sup>3</sup> Funcionarios municipales y actores institucionales del sector productivo de los municipios de San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz.

<sup>4</sup> A fines de 2015, la coalición Cambiemos, conformada por el Radicalismo y el partido Propuesta Republicana (PRO), gana las elecciones nacionales y se impone, entre otros distritos, en la Provincia de Buenos Aires (tradicional bastión político del peronismo).

<sup>5</sup> Tal como destacan Carmona y Anzoátegui (2010) la superposición entre redes políticas, familiares y de amistad en la gestión sería otro rasgo predominante de la conducción política en el distrito.

<sup>6</sup> El “Conurbano Bonaerense”, junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ciudad capital de la Argentina), conforman la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires. Este territorio se conoce también con la expresión “Gran Buenos Aires”, que utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina, siendo éste el centro urbano más relevante del país y constituyendo un continuo urbano (internamente heterogéneo) y una unidad tanto en términos económicos como socio-demográficos y ocupacionales. Al mismo tiempo, este aglomerado se encuentra institucionalmente dividido, formando parte de dos jurisdicciones distintas: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con autonomía política y administrativa) y la Provincia de Buenos Aires (de la que dependen los 24 partidos). Por otra parte, la denominación Región Metropolitana de Buenos Aires designa un área geográfica aún mayor, conformada por la Ciudad de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y un conjunto de partidos aledaños cuyo número varía según los criterios adoptados para su delimitación (puede llegar a comprender un total de cuarenta municipios).

<sup>7</sup> Los datos de PBG corresponden al año 2008 (Lódola et. al, 2010).

<sup>8</sup> Los cordones –primero, segundo, tercero- refieren a la continuidad geográfica de los partidos, representada por anillos que rodean a la ciudad de Buenos Aires; a medida que se alejan avanzan los anillos en número. Es comúnmente utilizado en la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, 2005).

<sup>9</sup> La heterogeneidad estructural alude a la coexistencia de sectores niveles de productividad diversos: por un lado, sectores con una elevada productividad y ocupaciones en mejores condiciones relativas y por otro lado sectores de baja productividad con ocupaciones en condiciones precarias por su inestabilidad o directamente de subsistencia. Estas características se han cristalizado históricamente en condiciones muy resistentes a la intervención y al cambio, de modo que se denominan aquí estructurales (Couto, 2018, p.3).

<sup>10</sup> Si bien la fuente más indicada para analizar empleo es la EPH, la misma no discrimina partidos, por lo que se complementa la información de ingresos de EPH con la información de ocupación del Censo 2010.

<sup>11</sup> Por ejemplo, el sindicato de empleados de Comercio convino un salario básico de 16.400 pesos; Camioneros, que rige gran parte del transporte, cerró las negociaciones con salarios básicos de entre 11.000 pesos para personal de mastranza y 22.000 pesos para operarios de grúas. En la industria existe una gran dispersión según las ramas de actividad, pero el sindicato de la rama alimentación negoció salario un básico para personal obrero medio de 15.000 pesos y la Unión Obrera Metalúrgica acordó un ingreso global de referencia de 12.220 pesos. Finalmente, para el personal doméstico se acordó un salario básico de 9.752 pesos. Mientras las demás categorías muestran una brecha significativa entre el ingreso del trabajador registrado y el no registrado y una similitud o alineamiento con la pauta acordada con los sindicatos, en esta categoría de servicio doméstico se observa que el ingreso medido por INDEC ha quedado muy por debajo de los acuerdos salariales. Esto podría indicar dos cuestiones no excluyentes entre sí: un elevado nivel de subocupación y un bajo nivel de acatamiento de la pauta acordada por el sindicato.

<sup>12</sup> Información proporcionada en entrevistas realizadas a funcionarios municipales de las carteras de producción y trabajo y a empresarios y dirigentes de cámaras empresarias PYMES.

<sup>13</sup> El parque industrial de Malvinas Argentinas nace en 1978 pero se establece formalmente a fines de la década del noventa. El Triángulo, en cambio, es un "área de promoción industrial" y se conforma entre los años 1996-1997. Ambos concentran la mitad de la actividad productiva del partido.

<sup>14</sup> Este programa, creado en 2009 durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y sostenido por la gestión que asume en 2015, se orientó a promover el empleo y la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el poder ejecutivo nacional y sus pares provinciales y municipales.

## Referencias bibliográficas

**Andrenacci, Luciano** (comp.) (2002) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Ed. Al Margen.

**Apyme, Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas** (2017) (26-10-2017) “Un panorama desalentador para las pymes”, Juan José Sisca, Secretario de Apyme.

**Arroyo, Daniel** (2003) *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinetes de Ministros.

**Arroyo, Daniel** (1997) “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”, en García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.

**Auyero, Javier** (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires: Manantial.

**Badía, Gustavo, Rodrigo Carmona, Daniela Soldano y Adriana Rofman** (2008) “Multiintervención y fragmentación socio espacial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el contexto para nuevas políticas urbanas”, Ponencia presentada en XIII Congreso CLAD, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.

**Badía, Gustavo, Rodrigo Carmona y Daniela Soldano** (2008) “El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Badía, G. y Carmona, R. (Comp.): *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, UNGS.

**Badía, Gustavo y Rodrigo Carmona** (2005) “Descentralización en la Provincia de Buenos Aires: una mirada desde los municipios”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Descentralización y fortalecimiento del Estado*. La Plata, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, junio.

**Badía, Gustavo** (2004) “Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana”, en Marcelo Escolar, Gustavo Badía y Sabina Fréderic, (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Prometeo.

**Badía, Gustavo** (2003) “Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político”, en Gustavo Badía y Elsa Pereyra (orgs.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Ed. Al Margen.

**Borello, José** coord. (2007) *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, UNGS.

**Borello, José** coord. (2000) *Bulones y Canguros, Los ejes productivos del desarrollo local*, ICO, UNGS.

**Borello, José y Gabriel Yoguel** (2000) “Algunas reflexiones sobre el ambiente local y las capacidades innovativas de las firmas”, J. Borello coord. *Bulones y Canguros, Los ejes productivos del desarrollo local*, cit. págs.

**Boscherini, Fabio y Lucio Poma** (2000) “Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global”, en Boscherini y Poma comps., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, págs.

**Camagni, Roberto** (2002) “On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?” *UrbanStudies*, 39(13) 2395–2411.

**Cao, Horacio y Josefina Vaca** (2007) “El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales”. *Andamio*. 4(7) 249–267.

**Carmona, Rodrigo** (2014) “Instrumentación de políticas públicas en el contexto argentino reciente. Un balance en materia político-institucional y administrativa durante el período kirchnerista (2003–2012)”, *Revista de Políticas Públicas*, Vol. 18, N°1.

**Carmona, Rodrigo** (2012) *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: CICCUS-UNGS.

**Carmona, Rodrigo y Adriana Anzoátegui** (2010) “Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y tipo de articulación Estado–sociedad en municipios del oeste y noroeste del Conurbano Bonaerense”, en A. Rofman (comp.) *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Publicaciones UNGS:

**Carmona, Rodrigo** (2009) “Sistemas productivos locales en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su dinámica reciente y distintas consideraciones en términos de políticas públicas”, en *Revista Espaço de Diálogo e Desconexão - REDD-*, Vol. 1 N°2 En <http://seer.fclar.unesp.br/index.php/redd/issue/view/367>

**Carmona, Rodrigo** (2008) “Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactorial y gobernanza democrática”, en M. Córdova Montúfar, M. (coord) *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, Serie 50 años, FLACSO, Quito, Ecuador.

**Carmona, Rodrigo** (2006a) “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo”, en A. Rofman y A. Villar, (comps.) *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: UN Quilmes/Espacio Editorial: 155-182.

**Carmona, Rodrigo** (2006b) *Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local*, Instituto de Industria, Colección Publicación Electrónica N° 2 Ediciones UNGS.

**Carmona, Rodrigo** (2004) “Nuevas formas de gobernanza orientadas al desarrollo local. Análisis y perspectivas en el marco de las transformaciones recientes”, en *Competitividad y desarrollo en Europa y América Latina: aprendiendo de las experiencias*, ALFA-Building a Research Community for Local Economic Development". Università Ca' Foscari di Venecia-Italia (Project coordinator).

**Casalis, Alejandro** (2017) “Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017)”, en *Divulgatio, Perfiles académicos de posgrado*. Secretaría de Posgrado de la Universidad Nacional de Quilmes. Edición N°3, área temática: Economía.

**Catenazzi, Andrea, Quintar, Cristina Cravino, Natalia Da Representacao y Aída Novick** (2009) *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires: Ediciones UNGS/Prometeo.

**Cravacuore, Daniel** (2014) “La recentralización emergente en América Latina”. En C. Fidel y A. Villar (comps.) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación/ Universidad Nacional de Quilmes: 67-86.

**Cravacuore, Daniel** (2007) “Los municipios argentinos (1990-2005)”. En: D. Cravacuore y D. Israel, comps. *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: (pp. 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile: 25-49.

**Cravacuore, Daniel** (2003) *El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses*. La Plata: Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Descargado de [www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar).

**Couto, Bárbara** (2018) “Producción y ocupación en el Conurbano Bonaerense. Radiografía de un territorio heterogéneo. Observatorio del Conurbano, Documento del Boletín/Newsletter, Febrero.

**Couto, Bárbara, Carolina Foglia y Adriana Rofman** (2016) “Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial”. En A. Rofman, comp. *Participación, Políticas Públicas y Territorio*, Ediciones UNGS.

**Chiara, Magdalena** (1999) “El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los municipios del conurbano bonaerense”, Ponencia presentada en la Jornada Pobres, Pobreza y Exclusión Social, UBA/CEILCONICET, Buenos Aires, 25 al 27 de agosto.

**Delamata, Gabriela** (2004) *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Libros del Rojas.

**Delamata, Gabriela**, comp. (2005) *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

**De Piero, Sergio** (2010) “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. En: *Recorridos del Tercer Sector. Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (2009-2010)*. La Plata: Fundación BAPRO, págs. 64-67.

**Empleados de Comercio**. Escala salarial Abril 2017. <http://www.ignacioonline.com.ar/2017/03/claves-del-acuerdo-salarial-empleados-de-comercio-2017-paritaria.html>

**Escolar, Marcelo et al.** (2011) “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino”. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP. Córdoba.

**Fernández, Juan Pablo** (2012): “La implementación del Programa. Ingreso Social con Trabajo. “Argentina Trabaja” en ámbitos”, en Documento de trabajo N°96, CIPPEC, OCTUBRE.

**Ferraro, Carlo, Pablo Costamagna, Roberto Mirabella y Rodrigo Carmona** (2006) “Desarrollo económico local, articulación entre instituciones y cooperación público privada. La experiencia de Rafaela, Argentina”, en L. M. Rojas Morán, comp., *Promoción de las economías locales y regionales*, Documentos de la Segunda Conferencia Internacional. Del 10 al 12 de Agosto de 2005 - Sede Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

**Frederic, Sabina** (2004) *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

**Fritsch, Michael y Martina Kauffeld-Monz** (2010) “The impact of network structure on knowledge transfer: an application of social network analysis in the context of regional innovation networks”. *The Annals of Regional Science*, 44(1) 21-38.

**Harvey, David** (2007) *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

**García Delgado, Daniel** (2013) “Editorial. Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 1:14-18.

**García Delgado, Daniel** (1997) “Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión”, en D. García Delgado, comp., *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.

**Governa, Francesca** (2001) “Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial”. *Documents d'Anàlisi geogràfica*, 41:43-62.

**INDEC** (2005) ¿Qué es el Gran Buenos Aires? Disponible en <https://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/1/folleto%20gba.pdf>

**Iturburu, Mónica** (2007) “La modernización en los municipios argentinos”. En D. Cravacuore y R. Israel comps., *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990- 2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes/ Universidad Autónoma de Chile.

**Jordana, Jacint** (2002) *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Serie Documentos de Trabajo I-38 UE. Social InstituteDevelopment INDES-BID.

**Kessler, Gabriel** (2014) *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**La Política Online** (2017) “LA UIA reiteró sus advertencias por el impacto sobre las pymes de las altas tasas de Sturzenegger”.

**Levitsky, Steven** (2005) *La transformación del justicialismo: Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Lódola, Agustín; Brigo, Rafael y Morra, Fernando** (2010): “Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina. Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires”, *Proyecto PICT 799/2007*, Abril.

**Lódola, Germán** (2005) “Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del plan trabajar (1996-2001)”, en *Desarrollo Económico*, n°176, p. 515-536.

**López Méndez, Emanuel** (2017) “La industria en el kirchnerismo y el macrismo: un abordaje desde el presupuesto público”. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencia Política, Universidad Nacional de Villa María, Córdoba.

**Martínez Nogueira, Roberto** (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”. En: C. Acuña, comp., *Los desafíos de la coordinación e integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Mazzalay, Víctor Hugo** (2009) “Gobernanza e influencia. Una propuesta analítica para los procesos socio-políticos en la escala local y regional”. *Revista Administración Pública y Sociedad* 16:63-88.

**Mazorra, Ximena, Agustín Filippo y Diego Schlessner** (2005) *Áreas económicas locales y mercado de trabajo: estudios de tres casos*. Santiago de Chile: CEPAL., serie Desarrollo productivo, N°157

**Méndez, José Luis** (1997) “Estudio Introductorio”. En: Wright, D.S (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura.

**Merklen, Denis** (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.

**Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación (MECON)** (2011) *Instrumentos de Desarrollo Productivo en Argentina*. Buenos Aires: MECON.

**Narodowski, Patricio** (2007) *La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones más allá de la modernidad*. Buenos Aires, Ed. Prometeo.

**Ollier, María M.** (2010) *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de San Martín.

**Pírez, Pedro** (2008) “*Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina*”. En Badía, G. y Carmona, R., comps., *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Ediciones UNGS.

**Pírez, Pedro** (2005) “El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, Ponencia presentada en VII Seminario RedMuni, UNGS-INAP, 15 y 16 de septiembre.

**Red Came** (26-02-2017) *¿Qué pasa con las importaciones?* Comunicado de Prensa.

**Sindicato de Choferes de Camiones.** Escala salarial Julio 2017 <http://www.camioneros.org.ar/index.php/gremiales/salarios/escalas-salariales/377-escala-salarial-julio>

**Smulovitz, Catalina y Adriana Clemente** (2004) “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”. En A. Clemente y C. Smulovitz comps., *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: IIED-AL:39-89.

**Storper Michael** (1997) *The regional world. Territorial development in a global Economy*. New York: The Guilford Press.

**Svampa, Maristella** (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

**Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra** (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

**Unión Obrera Metalúrgica** (2017) Acta acuerdo 2017. <http://www.uom.org.ar/site/convenios-y-salarios/>

**Universidad Nacional de Avellaneda** (2015) “Financiamiento de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Informe Anual”. Observatorio de Políticas Públicas, Módulo de Política Económica, Universidad Nacional de Avellaneda. Marzo.

**Vilas, Carlos M.** (2010) *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

**Vio, Marcela** (1999) “La industria manufacturera tradicional y las nuevas industrias en el desarrollo urbano y regional. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, ICO, UNGS.

**Vommaro, Gabriel** (2010) *Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine :retour sur la question du clientélisme*. Thèse pour l'obtention du doctorat, EHESS. Paris

**Yoguel Gabriel y Fabio Boscherini** (2001) "El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial". *Desarrollo Económico* 161.

**Vigil, José Luis y Víctor R. Fernández** (2012) "Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas". *Reforma y Democracia, Revista del CLAD* 53:

**Wright, Deil S.** (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

### **Fuentes estadísticas**

Censo de Población y Vivienda, INDEC, 2010, datos de ocupación por rama de actividad y aporte jubilatorio.

Encuesta Permanente de Hogares, 2017 datos de ingresos GBA y CABA.

### **Entrevistas**

Juan Carlos Ferreyra, Secretario de Producción y Medio Ambiente, Municipalidad de Malvinas Argentinas (02/08/2017).

María Rosa Silva, Subsecretaria de Desarrollo Local, Municipalidad de San Miguel (21/09/2017).

Diego Pino, Director de Industria y Carolina Cardasi, referente de la Secretaría de Industria, Producción y Empleo municipal, José C. Paz (22/02/2018).

### **Cómo citar este artículo:**

**Carmona, Rodrigo y Bárbara Couto** (2019) "Políticas e intervención institucional sobre producción y empleo en municipios del Conurbano Bonaerense". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 No 16: 395-424





# Políticas Públicas, MERCOSUR y Educación Superior: la Mercosurización del Estado acreditador<sup>1</sup>

*Public Policies, MERCOSUR and Higher Education: the Mercosurization of the Accrediting State*

**Facundo Solanas**

CONICET/Instituto de Investigaciones  
Gino Germani, UBA; GESPH  
Universidad Nacional de Mar del Plata  
fsolanas@yahoo.com

**Resumen**

El propósito de este trabajo es dar cuenta de la construcción y continuidad de una política regional en el seno del MERCOSUR y los países asociados, pese a las redefiniciones, los distintos cuestionamientos y crisis por las que atraviesa este proceso de integración. Para ello analizamos la consolidación y expansión de la dinámica de mercosurización del Estado acreditador, retomando trabajos que dan cuenta de la génesis de los primeros instrumentos de políticas públicas regionales, como el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) en el MERCOSUR, que en una etapa posterior darían lugar a su traducción en dispositivos permanentes (ARCUSUR), hasta lograr expandirse entre Estados asociados al bloque.

**Palabras clave:** MERCOSUR - Educación Superior - Acreditación - MEXA - ARCUSUR

**Abstract**

*The purpose of this paper is to account for the construction and continuity of a regional public policy within*

**Fecha de recepción:**

12.5.18

**Fecha de aceptación:**

14.8.18

*MERCOSUR and the associated countries, in spite of the redefinitions, the different questions and crises this process of integration is going through. An analysis is conducted of the consolidation and expansion of the mercosurization dynamics of the accrediting State, revisiting previous works that account for the genesis of the first instruments of regional policies, such as the Accreditation Experimental Mechanism (MEXA), at the MERCOSUR level, which eventually evolved into permanent devices (ARCUSUR), to achieve expansion in several member states.*

**Key-words:** MERCOSUR - Higher Education - Accreditation - MEXA - ARCUSUR

## Introducción

En los tiempos actuales, pareciera existir cierto consenso para caracterizar la etapa reciente del MERCOSUR como una fase de estancamiento y de redefiniciones. Si las redefiniciones pueden ser consecuencia de los cambios políticos acaecidos en los últimos años en la gran mayoría de los países del bloque, el estancamiento obedecería a trabas que superarían la voluntad política de impulsar una mayor integración. Esta supuesta parálisis responde solo a una lectura unidimensional de la integración: la exclusivamente comercial. Si bien ésta constituye el principal motor en prácticamente todos los procesos de integración, no es el único. A lo largo de su cuarto de siglo de existencia, el bloque ha generado políticas e instrumentos regionales que han logrado superar sus diversas crisis, estancamientos o redefiniciones.

En este trabajo buscamos mostrar la continuidad sectorial que ha mantenido el MERCOSUR en el ámbito educativo desde su creación, independientemente de los cambios políticos y paradigmáticos por los que han atravesado los Estados del bloque, y de las sucesivas redefiniciones, cuestionamientos y supuestas crisis por las que atraviesa o ha atravesado este proceso de integración. Más precisamente, nos proponemos analizar la consolidación y expansión de la dinámica de mercosurización del Estado acreditador (Solanas, 2012). Para ello retomamos trabajos que dan cuenta de la génesis de los primeros instrumentos de políticas públicas regionales, como el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) (Solanas, 2015; Botto, 2015; Perrotta, 2014) que en una etapa posterior darían lugar a su traducción en dispositivos permanentes (ARCUSUR), hasta lograr expandirse en distintos Estados asociados al bloque.<sup>2</sup>

Para la realización de este trabajo nos apoyaremos en herramientas de análisis provenientes del análisis de políticas públicas. En particular nos focalizaremos sobre cinco dimensiones de análisis: los intereses, las instituciones, las ideas –o *3 i*– (Hecló 1994; Hall 2000; Palier y Surel 2005), el territorio y la temporalidad del proceso –o *2t*–, así como en fuentes primarias y secundarias, específicamente en entrevistas semiestructuradas con informantes claves y fuentes documentales.

El trabajo se estructura en cinco partes. En la primera, presentaremos nuestras herramientas de análisis, definiremos la noción de mercosurización a partir de la expansión que ha tenido el Estado acreditador en Suramérica y daremos cuenta de las tres temporalidades por las que ha atravesado este proceso. En la segunda analizaremos el primer tiempo de la dinámica de mercosurización. En la tercera, abordaremos la segunda temporalidad. En la cuarta parte, consecuentemente analizaremos el tercer tiempo de este proceso. En la última abordaremos los impactos que ha tenido esta dinámica, para cerrar con unas reflexiones.

### **Definición de nuestras herramientas de análisis**

Retomando algunos de los trabajos evocados precedentemente, el presente focaliza tres variables de análisis principales: los intereses, las instituciones, las ideas –o *tres i*– (Hecló 1994; Hall 2000; Palier y Surel 2005) que serán “cruzadas” con otras dos dimensiones: el tiempo y el territorio –o *dos t*. Movilizar conjuntamente estas dimensiones implica que estas variables explicativas no son excluyentes unas de otras, pero pueden asociarse para delimitar los ejes de la investigación y las dinámicas pertinentes en el análisis del Estado en acción (Palier y Surel, 2005: 10). La posibilidad de articular estas variables nos permite delimitar nuestro objeto y apoyarnos de diferentes maneras sobre su poder explicativo según las características propias de cada proceso y los diversos momentos de su evolución. Por lo general, cada una de estas dimensiones de análisis siguen una secuencia propia: las ideas se desarrollan a partir de tiempos largos, dado que son las menos susceptibles de cambiar en el corto plazo; los intereses se caracterizan por los tiempos cortos, dado que frecuentemente se definen en la interacción; en tanto que las instituciones cuentan con una temporalidad intermedia, producto de la efectiva lógica de institucionalización de los dispositivos de acción pública (id. 29–30).

A partir de la importancia creciente de los organismos multilaterales sobre la política nacional de los Estados miembro del bloque, así como sobre diferentes políticas regionales, hemos decidido jerarquizar a modo de sub-variable transversal a las *3i*, la dimensión internacional o cuarta sub-*i*.

Las dimensiones de análisis que tomamos en cuenta se circunscriben a determinado tiempo y espacio, en donde el espacio se traduce en territorio, producto de los procesos de la incorporación nuevos Estados al bloque –principalmente con carácter de Estados asociados. Por lo tanto, la dimensión territorial aparecerá como una variable de análisis fundamental del proceso de mercosurización, que al igual que las *3i* será analizada a lo largo de tres temporalidades.

El primer tiempo comienza con la génesis del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) con la creación de las Reuniones de Ministros de Educación (RME) en 1991 (el mismo año de su constitución como bloque) e incluye la firma de los primeros protocolos y debates con vistas a facilitar el reconocimiento de los títulos universitarios con fines académicos y profesionales dentro del bloque. Y culmina con la definición del memorándum de entendimiento en 1998, cuando se decide la creación del primer instrumento de acreditación regional, el MEXA, que se circunscribe a los aspectos exclusivamente académicos del reconocimiento.

El segundo tiempo comienza en 1998 con el nacimiento del MEXA y su implementación. Este también implicó una redefinición de objetivos e instrumentos de reconocimiento a partir de la movilización de algunos actores no gubernamentales y se prolonga desde su aplicación hasta su expansión con el compromiso de implementación del ARCUSUR en 2006.

El tercer tiempo se inicia en el período comprendido entre el año 2006 con la aplicación del ARCUSUR y se expande hasta el presente (Cuadro N°1).

**Cuadro N°1: Las temporalidades de la Mercosurización del Estado acreditador**

Períodos	Acreditación regional
1991-98: Definición	Creación del SEM, primeros protocolos sectoriales y decisión de la acreditación
1998-2006: Transición	Implementación del MEXA y decisión de avanzar hacia un dispositivo permanente
2006-actual	Implementación, consolidación y expansión de ARCUSUR

La noción de mercosurización concierne al conjunto de procesos de ajustes institucionales, estratégicos, normativos y cognitivos, primero introducidos en la lógica del discurso (nacional y subnacional), las estructuras políticas internas y las políticas públicas de los principales Estados miembros del MERCOSUR o de sus países asociados, a través de la influencia de organizaciones internacionales y, luego, incorporadas en el proceso de construcción de la política regional (Solanas 2015).

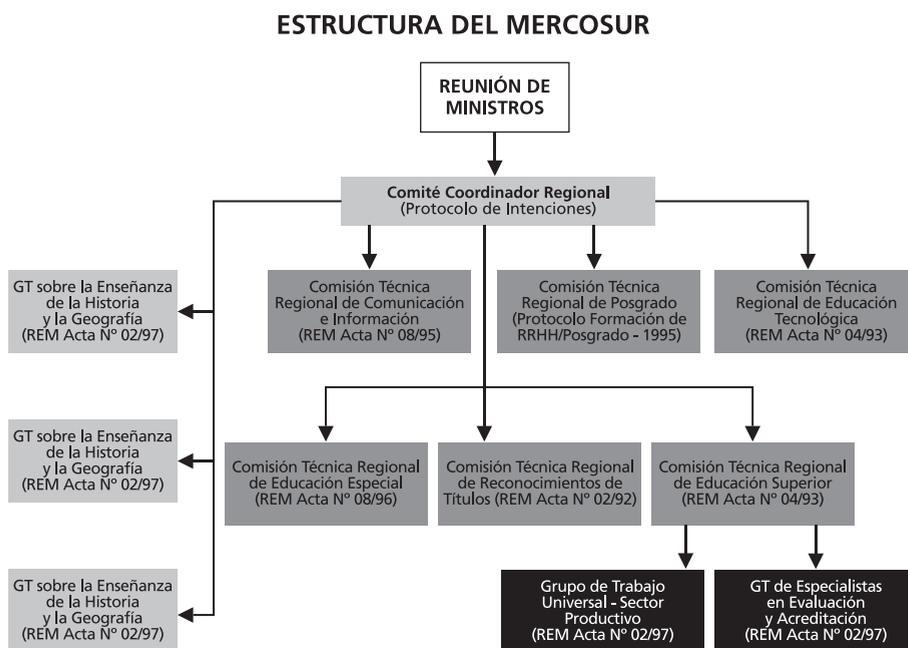
Pasaremos a analizar esta dinámica de mercosurización en cada una de sus dimensiones secuencialmente a lo largo de sus tres temporalidades.

**Primer tiempo: De la génesis a la definición**

El tratado de Asunción, de naturaleza exclusivamente comercial, preveía la libre circulación de los “factores productivos”. Bajo este amplio concepto, donde aparecen comprendidos los profesionales, los docentes e investigadores, invitaba indirectamente a introducir en la agenda institucional la cuestión educativa y la validez de las formaciones.

De este modo, las autoridades de los ministerios de Educación del bloque se reúnen al poco tiempo de suscripto el tratado y firman el Protocolo de Intenciones en diciembre de 1991. De este modo, se creaban las Reuniones de Ministros de Educación del MERCOSUR que se institucionalizarían en un conjunto de comisiones y grupos de trabajo (véase gráfico N°1).

**Gráfico N°1** GT: Grupo de Trabajo



**Fuente:** SEM

Si los actores motores de este proceso eran fundamentalmente los ministerios de Educación, también diversas asociaciones y colegios profesionales habían manifestado su interés en avanzar hacia la integración del espacio profesional del bloque.

Teniendo en cuenta la naturaleza fuertemente intergubernamental del proceso de integración, la agenda regional sería fuertemente permeable a los cambios que tendrían lugar en los Estados del bloque. Para ese entonces comenzaba a instalarse en la agenda argentina de educación superior la necesidad de una reforma que comprendiese determinados dispositivos de evaluación y acreditación de las carreras universitarias de grado y postgrado. Como ya ha sido abordado en otros trabajos, ello había constituido una transferencia por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) que en sus informes venía recomendando la adopción de estos instrumentos

(Chiroleau, 2000; Solanas, 2012). La creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), marcaría un giro en las discusiones que se venían dando dentro del SEM. Si en principio la reforma y la creación de esta institución había sido fuertemente resistida, al poco tiempo pasaría a ser aceptada por la mayor parte de los actores universitarios, dado que pondría freno al proceso de apertura indiscriminado de universidades de dudosa calidad.

La idea de resolver la calidad de las formaciones antes que la validez de los diplomas cobra fuerza, y la incorporación de nuevos Estados asociados al bloque, como Chile y Bolivia, sería decisiva para apuntalar la postura argentina inclinada hacia este camino. Por lo tanto, luego de evaluar distintas propuestas se decide que la acreditación regional de carreras constituya la vía para el reconocimiento de las titulaciones.

En 1998, se firmaría el Memorándum de Entendimiento entre los Estados miembros (4) y los asociados (2), que marcaría el inicio de la implementación de este instrumento.

**Segundo tiempo: La transición**

La decisión de avanzar hacia los dispositivos de acreditación regional de carreras de grado, impulsaría la dinámica de mercosurización y expansión del Estado acreditador con la creación de nuevas agencias en otros países. Chile sería el primer país en crear su agencia, pero le seguiría Paraguay, mientras que los demás Estados optarían en principio por suplir esa carencia con dispositivos alternativos, como Brasil y Uruguay. Por su parte Bolivia haría acreditar sus carreras por la CONEAU argentina (Solanas, 2012, Véase Cuadro N°2), cuyos estándares de acreditación serían tenidos en cuenta como referencia principal.

**Cuadro N°2: Implementación del MEXA en 6 países**

País	Institución de acreditación
Argentina	CONEAU (1996)
Brasil	Secretaría de Educación Superior (SESU)
Paraguay	ANEAES (2003)
Uruguay	Comisiones ad hoc
Chile	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP, 1999)
Bolivia	Delega en la CONEAU

Como su nombre lo indica, el carácter “experimental” del MEXA compatibilizaba con la cautela de ciertos países acerca de los posibles pasos a dar antes de crear una agencia de acreditación propia. A pesar de ello, los cuatro países miembros del MERCOSUR y sus dos asociados acreditaron, en su mayor parte, las tres carreras que comprendía el MEXA.

La idea de acreditación comienza a cobrar mayor legitimidad en el seno de los Estados miembro, aún en países donde había sido fuertemente resistida por los actores universitarios, como Argentina. A su vez, la necesidad de crear una institución de estas características comenzó a ser aceptada por la mayor parte de los Estados del bloque.

En el caso argentino, si la creación de una institución de acreditación había sido fruto de una transferencia transnacional-nacional (Evans y Davies 1999), a partir de los informes provenientes del BM cuyos diagnósticos planteaban la necesidad de evaluar el sistema universitario y acreditar sus carreras (Solanas 2012), esta institución se vuelve un aliado de las principales instituciones de educación superior que la habían cuestionado. Producto de la mercantilización y germinación de universidades de diverso tipo, la existencia de la CONEAU –a diferencia de buena parte de sus principales países vecinos– contribuyó a frenar ese proceso de apertura indiscriminado de universidades.

Las universidades han participado de diversas maneras de este proceso. En primer lugar, ofreciendo voluntariamente sus carreras a fin de que se sometan al proceso de acreditación. En segundo lugar, aportando el conocimiento de sus docentes e investigadores quienes en distintos casos participarían del establecimiento de los estándares de calidad que requiere este proceso, o bien se convertirían en pares evaluadores de las carreras presentadas para ser acreditadas.

La estructura organizacional del SEM sufrirá algunas modificaciones en consecuencia con las comisiones y grupos de trabajo que mantienen una continuidad y progresan en la implementación de determinadas políticas o instrumentos de políticas.

Una vez concluida la implementación del MEXA, los países participantes decidieron continuar el proceso transformando el instrumento experimental en un dispositivo permanente, creando el ARCUSUR.

### **Tercer tiempo: De la continuidad a la expansión**

La aprobación del ARCUSUR tendrá un gran impacto sobre la expansión de la dinámica de mercosurización del Estado acreditador. El ARCUSUR será ratificado por el Consejo del Mercado Común del Mercosur (CMC) dándole un mayor reconocimiento institucional. Los países participantes que hasta ese momento no contaban con agencias de acreditación, como Brasil, crean su propia institución y aquellos que aún no lo hicieron, como Uruguay y Bolivia cuentan con proyectos de ley que aguardan la aprobación parlamentaria para proceder a la creación de su agencia.

Además, en el caso de Bolivia, la Comisión Nacional de Acreditación de Carreras Universitarias - CNACU, legalmente constituida por Ley 070 de 20 de diciembre

de 2010, tiene la función de Evaluar y Acreditar la Educación Superior Universitaria Pública y Privada, apuntando a coordinar procesos de Evaluación para la Acreditación y Certificación de la calidad educativa en el marco del Sistema ARCUSUR.

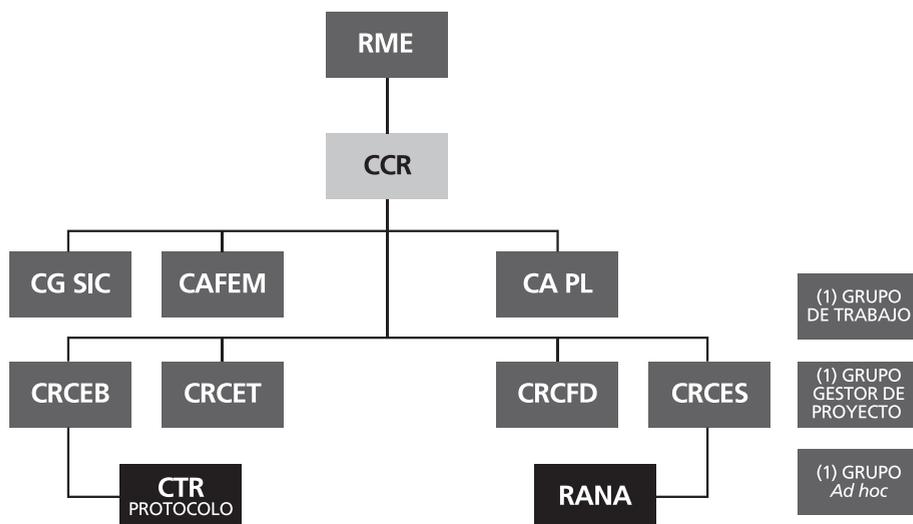
La dinámica de mercosurización no se limita a la creación de instituciones de acreditación en los países participantes del proceso, en sintonía con las transferencias cognitivas que difunden e incorporan la necesidad de acreditar las distintas carreras entre las autoridades educativas de los países de la región. Como consecuencia del impulso que han tenido estas políticas en el bloque, otros países asociados al MERCOSUR se incorporan a esta dinámica. Como el caso de Colombia, que contaba con la primer agencia de acreditación de la región, Venezuela que transforma su propia institución y la última incorporación ha sido la de Ecuador cuya institución ha sido creada recientemente (Véase Cuadro N° 3). La dimensión territorial cobra un peso cualitativo importante, dado que estos Estados comienzan a participar e interesarse por el proceso, pese a que por diferentes razones aún no han logrado acreditar carreras de grado en el seno del ARCUSUR.

### Cuadro N°3: El ARCUSUR y las transformaciones institucionales

País	Institución de acreditación
Argentina	CONEAU (1996)
Brasil	<i>Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) y Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES)</i> , (2004)
Paraguay	ANEAES (2003)
Uruguay	Estan consensuando proyecto de ley que crea la "Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria" (APACET)
Chile	Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que supliría a la CNAP (2006)
Bolivia	Creó la Comisión Nacional de Acreditación de Carreras Universitarias CNACU y se encuentra discutiendo la creación de una Agencia Plurinacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Universitaria (APEAESU)
Colombia	Cuenta con una institución acreditadora: el Consejo Nacional de Acreditación dependiente del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) (1992)
Venezuela	Consejo Consultivo de Postgrado (1983-1996); Comité de Evaluación y Acreditación de Programas e Instituciones de Educación (CEAPIES) (2008)
Ecuador	Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CEAAACES (2012)

Debido al impulso que ha tenido esta dinámica por un lado, al estancamiento que han tenido otras en el seno del SEM, por otro lado, así como a la necesidad de redefinir sectores, se producen nuevas transformaciones en el sector que se visualizaran en la nueva arquitectura institucional del sector (véase gráfico N°2).

**Gráfico N°2: Nueva Estructura Institucional del SEM**



Para que esta dinámica de mercosurización haya sido posible, es necesario destacar la participación activa de los actores universitarios, quienes deciden participar voluntariamente del ARCUSUR, seleccionando las carreras que se someterán a este dispositivo regional. Son pares evaluadores pertenecientes a universidades quienes son convocados a fin de establecer los estándares de calidad y luego proceder a la evaluación de cada carrera.

### **Impacto de la mercosurización por tiempos**

Tomando en cuenta los tres tiempos analizados y a modo recapitulativo, podemos dar cuenta de la forma en que la dinámica de mercosurización se ha venido consolidando. Si en el primer tiempo, de definiciones, existía una sola agencia de acreditación y la participación de países aumentaba de 4 a 6, el lanzamiento del primer instrumento regional: el MEXA contribuiría a crear instituciones en la mayor parte de los países, pasando de 1 a 4 agencias de acreditación. Finalmente, el tercer tiempo caracterizado por el pasaje a un dispositivo permanente –y no experimental–, fomentaría la expansión territorial del instrumento, con la incorporación de otros tres miembros y consolidaría la dinámica de mercosurización del Estado acreditador con la creación de otras instituciones y los proyectos de creación en la totalidad de países participantes del ARCUSUR. (Véase Cuadro N°4).

#### Cuadro N°4: Impacto de la mercosurización por tiempos

Periodos	Países participantes	Cantidad de instituciones de acreditación
Definición	De 4 a 6	1
Transición	6	4
Consolidación	De 6 a 9	7+2 proyectos

Los actores universitarios que durante el primer tiempo se habían opuesto al Estado acreditador por diferentes motivos –entre ellos por la participación de determinados organismos transnacionales como el Banco Mundial–, comienzan a percibir las ventajas de la existencia de una institución de estas características y participan del proceso.

La idea del Estado acreditador paulatinamente va siendo incorporada en el conjunto de países miembros o asociados al MERCOSUR que comienzan a crear sus instituciones, en buena parte de los casos con vistas a participar del MEXA y del ARCUSUR. La continuidad de este instrumento permitirá expandir territorialmente el impacto de la mercosurización entre los últimos países incorporados como Estados asociados al bloque.

#### Reflexiones finales

Independientemente de la coyuntura y la tensión política existente en este momento, el proceso de mercosurización del Estado acreditador surgido en los años noventa fue evolucionando y consolidándose en forma ininterrumpida, todo lo que haría pensar que el proceso proseguirá su implementación e inclusive continúe expandiéndose.

La dinámica de mercosurización del Estado acreditador se muestra como un elemento de continuidad, pese a los vaivenes políticos que experimentan los Estados miembros del bloque. Sin dudas ello es consecuencia de la despolitización de un instrumento que permaneció ajeno a la politización imperante en la mayoría de los Estados de la región, pero que como buena parte de las políticas del MERCOSUR carece de visibilidad frente a la agenda mediática.

Políticas regionales e instrumentos de políticas como las desarrolladas por el SEM trascienden el estancamiento o la parálisis económica que experimenta el intercambio comercial en diferentes sectores intra-bloque y, si bien solas no bastan para impulsar las interdependencias necesarias que requiere este proceso de integración para profundizarse, demuestran que los efectos e impactos que ha provocado el MERCOSUR no se ciernen exclusivamente a la agenda comercial. Sus efectos son capaces de asegurar continuidades por sobre los ritmos comerciales y su dinámica de mercosurización se posiciona más allá de los diferentes cambios políticos experimentados por los países del bloque.

<sup>1</sup> Este artículo se basa en una ponencia presentada en las Terceras Jornadas Internacionales: Sociedad, Estado y Universidad: "La universidad en el siglo XXI: La educación como derecho y las dimensiones de la inclusión social", realizadas el 30 de Noviembre, 1 y 2 de Diciembre de 2017, Mar del Plata.

<sup>2</sup> Por instrumento de políticas públicas entendemos a los dispositivos técnicos y sociales que organizan las relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de las representaciones y significaciones que éste entraña (Lascoumes y Le Galès 2004).

## Referencias bibliográficas

**Camou, Antonio** (2007) “Los «juegos» de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad”. Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina. Pedro Krotsch, Antonio Camou, Marcelo Prati (Coords.). Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 29-68.

**Chiroleu, Adriana** (2000) “La Educación Superior en los países del Mercosur. El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional”. Revista de la Educación Superior, Vol. XXIX (115) 1-10.

**Botto, Mercedes** (2015). “La transnacionalización de la educación superior: ¿qué papel juegan los nuevos regionalismos en la difusión de estas ideas? El caso del Mercosur (1992-2012) en perspectiva comparada”. Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), vol.VI, No16:90-109.

**Evans, Mark y Jonathan Davies** (1999) “Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples”. Gestión y Política Pública Vol.VIII (2), segundo semestre, 69-199.

**Lascoumes, Patrick y Pierre Le Galès**, dirs. (2004). Gouverner par les instruments. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

**Hall, Peter** (2000) "Le Rôle des intérêts des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés". Revue Internationale de politique comparée, 7 (1). 53-92.

**Palier, Bruno, Yves Surel et al.** (2007) L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée. Paris: L'Harmattan.

**Palier, Bruno e Yves Surel** (2005) "Les « Trois i » et l'analyse de l'état en action". Revue française de science politique. vol. 55, (1): 7-32.

**Perrotta, Daniela** (2014) “La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 3 N°6: 177-206.

**Solanas, Facundo** (2012) “El Estado Acreditador: Del Caso Argentino al MERCOSUR”. Denise Leite, Maria Elly Herz Genro, Facundo Solanas, Vivian Fiori, Raúl Alberto Álvarez Ortega. Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas. Buenos Aires: CLACSO/IIGG:99-138. también disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/posgrados/20120914120239/PoliticadeEvaluacionUniversitaria.pdf>

**Solanas, Facundo** (2015) “De la europeización a la mercosurización de políticas públicas: Una comparación del proceso de Bolonia europeo y el Estado acreditador en el MERCOSUR”, Política Pública, Revista del Departamento Gestión y Política Pública, Vol. 8 (2), Universidad de Santiago de Chile, pp 43-72.

### **Cómo citar este artículo**

**Solanas, Facundo** (2019) “Políticas Públicas, MERCOSUR y Educación Superior: la Mercosurización del Estado acreditador”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 8 N°16: 427-439



# La Evaluación. Una mirada desde América Latina y el Caribe

*Evaluation of Public Policies. An appraisal from Latin America and the Caribbean*

## **Arlette Pichardo Muñiz**

Catedrática de la Universidad Nacional de Costa Rica donde se desempeña como Investigadora-Docente del Centro Internacional de Política Económica (CINPE).

Especialista en Planificación, Evaluación y Programa Social. Sus libros han sido publicados en Costa Rica, Argentina, República Dominicana, México y Estados Unidos.

arlettepichardomuniz@una.cr

## **Resumen**

En las últimas décadas en América Latina y el Caribe emerge un marcado interés por la evaluación de y desde la gestión pública. No obstante, el devenir de la práctica de la evaluación discurre desde hace más de medio siglo como una especie de eslabón *invisible*, emergiendo o “sumergiéndose” de distintas maneras sin que, hasta el momento, se avizore una sincronía de condiciones requeridas (voluntad política, capacidad técnica, desarrollo institucional y otras) para comprometer su visibilidad de manera sostenida. En este artículo, se identifican, caracterizan y sistematizan cursos de acción o recorridos, con sus respectivos itinerarios e intersecciones, que permiten decantar características o atributos de modelos de evaluación, desde los cuales se derivan las principales conceptualizaciones que permiten entender las prácticas y pautas más destacadas en los patrones de evaluación vigentes en el imaginario institucional y societario. El artículo tiene como propósito principal llamar la atención sobre los contenidos y formas de expresión de tales patrones y su herencia subsistente, ya que no siempre se tiene conciencia de ello, lo que se traduce en yuxtaposición o superposición de enfoques, métodos e indicadores de evaluación. Situación ésta que incide en las posibilidades de fortalecimiento y consolidación de una cultura de evaluación como propósito de futuro y de largo alcance.

**Fecha de recepción:**

30.1.18

**Fecha de aprobación:**

16.5.18

**Palabras Clave:** evaluación - gestión pública - políticas públicas - América Latina - Caribe

**Abstract**

*During the last decades, in Latin America and the Caribbean there has been a growing interest in the evaluation of, and from, public management. Its apparent novelty notwithstanding, in real life appraisal methods have been emerging or “submerging” in various ways for more than half a century although without, up to now, an observation of the synchrony of required conditions (political will, technical capacity, institutional development, among others) that compromise its visibility in a sustained manner. In this article, six courses of action or routes are identified, characterized, and arranged, with their respective itineraries and intersections, in order to identify models of evaluation in order to achieve an understanding of the practice and the most outstanding guidelines in the assessment patterns in the institutional and societal imaginary. The main purpose of the article is to draw attention to the contents and forms of expression of such patterns of evaluation and their persistent heritage from previous conceptual models. Unawareness of such conceptual continuity frequently leads to an overlapping of theoretical approaches, methods, and assessment indicators—a situation reducing the possibilities of strengthening and consolidating a professional culture of policy-evaluation as a long-term and far-reaching purpose.*

**Key-words:** policy-evaluation - public management -public policies - Latin America - the Caribbean.

**Introducción<sup>1</sup>**

En América Latina y el Caribe desde la década de 1990 y en lo que va del siglo xxi, el aparato estatal empieza a reasumir, en alguna medida, funciones que le habían sido propias y a colocar otras en su agenda, incluida la reforma y modernización del Estado: “El Estado está de moda, y con él, las políticas públicas” (Fontaine 2015:1).

Desde el punto de vista de la evaluación, la *novedad* en la *moda* del Estado y de las políticas públicas es que tímidamente se comienza a cobrar conciencia de su necesidad e importancia, y en cierto modo se vislumbra algún interés por ubicar a la evaluación dentro de los ámbitos de estudio de las políticas públicas (donde se registra la mayor ausencia), más allá de la práctica convencional de la evaluación de proyectos y programas con miras a valorar, generalmente en forma aislada, el cumplimiento de metas preestablecidas.

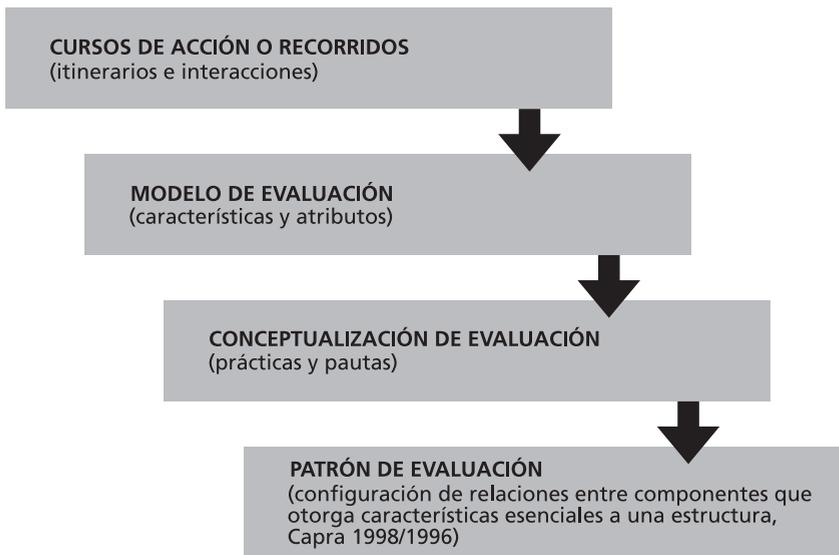
De acuerdo a Fontaine “La institucionalización del estudio de las políticas públicas permitió la emergencia de nuevas teorías y el perfeccionamiento de los métodos de análisis” (loc.cit.). Cabría preguntarse, no obstante, si en América Latina y el Caribe la institucionalización del estudio de la evaluación está permitiendo/promoviendo/facilitando la emergencia de nuevas teorías y el perfeccionamiento de los métodos de evaluación. En general, es posible argumentar que la evaluación ha discurrido como una especie de eslabón invisible, vale decir ‘que no puede ser visto’ o ‘que rehúye ser visto’ (Real Academia Española 2017). En ese sentido, “emerge” o se “sumerge” según el país y momento histórico que se trate, atendiendo a la coincidencia entre factores vinculados con la voluntad política, las capacidades institucionales, el desarrollo de habilidades técnicas, entre otros factores.

La conceptualización de la evaluación, así como los enfoques, métodos e indicadores a su alcance desde sus incursiones iniciales provienen, en general, de la evaluación de la educación, beneficiándose de sus potencialidades (en particular el desarrollo instrumental), como también arrastrando su principal limitación (percepción de amenaza y castigo o penalización). Con el tiempo, sin perder de vista su origen, el interés por la evaluación comienza a anclarse en las experiencias de planificación nacional y otras iniciativas vinculadas a la formulación de programas o proyectos. Por lo regular, dicho asocio adquiere características particulares en función del contexto sociopolítico, incluyendo las características de los Estados y sus relaciones con la sociedad civil (Neirotti 2012). Consustancial a la vinculación con la planificación, empieza a brillar la ausencia de ejecutoria, salvo aquellas iniciativas financiadas por la cooperación internacional o fuertemente arraigadas en el patrocinio de actores nacionales de peso en la toma de decisiones institucionales.

En este marco brevemente descrito, cabría preguntarse ¿será que en el momento actual el sentido u orientación de la evaluación está empezando a cobrar un posicionamiento estratégico que puede favorecer/promover/facilitar su visibilización en la agenda de las políticas públicas? Y, si así fuera, también cabría preguntar: ¿será que, finalmente, la intención o disposición de la evaluación se colocará en el lugar que le corresponde, más allá del aspecto normativo (insumo para la toma de decisiones y generación de medidas preventivas y correctivas) en tanto actitud ante las cosas y ante la vida, instrumento para construir el futuro? (Pichardo Muñoz 1993). O bien, por el contrario, ¿será que la evaluación al asumirse de y desde la gestión pública pasará a formar parte del conjunto de actividades rutinarias con escasa relevancia o nula incidencia en la agenda política, técnica e institucional? He ahí un dilema con implicaciones y repercusiones insospechables.

En procura de búsqueda de respuestas a esas y otras interrogantes, y sin ánimo de llegar a conclusiones irrefutables, el objeto central del presente artículo es identificar, caracterizar y sistematizar, en grandes rasgos, seis cursos de acción o recorridos, con sus respectivos itinerarios e intersecciones, que permiten decantar características o atributos de modelos de evaluación, desde los cuales se derivan las principales conceptualizaciones para entender las prácticas y pautas más destacadas en los patrones de evaluación vigentes en el imaginario institucional y societario.

### Diagrama 1: Lógica de argumentación del estudio



**Fuente:** Elaboración propia con base en experiencias propias

El artículo tiene como propósito principal llamar la atención sobre los contenidos y formas de expresión de tales patrones y su herencia subsistente, ya que no siempre se tiene conciencia de ello, lo que se traduce en yuxtaposición o superposición de enfoques, métodos e indicadores de evaluación. Situación ésta que incide en las posibilidades de fortalecimiento y consolidación de una cultura de evaluación en la gestión pública como propósito de futuro y de largo alcance. En última instancia, se trata –en la medida de lo posible– de deslindar aprendizajes que permitan plantear algunas coordenadas básicas con la intención de compartir, crear y re/crear una especie de hoja de ruta, de cara a contribuir con el fortalecimiento y consolidación de una *cultura* de evaluación.

El estudio se basa en un recuento de literatura especializada. La investigación documental brinda soporte de los puntos de vista que se presentan y los argumentos que se desarrollan. Asimismo, se recurre a conocimiento de *primera mano*: quien esto escribe ha

sido parte consustancial de los variados cursos de acción o recorridos que se identifican, de manera que este texto parte del pensar y sentir de la experiencia propia.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se identifica en términos generales un conjunto de cursos de acción o recorridos de la evaluación en América Latina y el Caribe. En las secciones siguientes se exponen los itinerarios y posibles interacciones de los cursos de acción o recorridos identificados, con base en una breve contextualización a partir de una sucinta relación de hechos de interés; asimismo se sistematizan las características y atributos de los modelos de evaluación en que devienen y las prácticas y pautas que impregnan la conceptualización de la evaluación y las coordenadas básicas de la configuración de relaciones entre componentes, que le otorga características esenciales a la estructura de los patrones de evaluación vigentes. Se concluye con algunas reflexiones a manera de lecciones a tener en cuenta en el accionar de la evaluación, particularmente en la Gestión Pública.

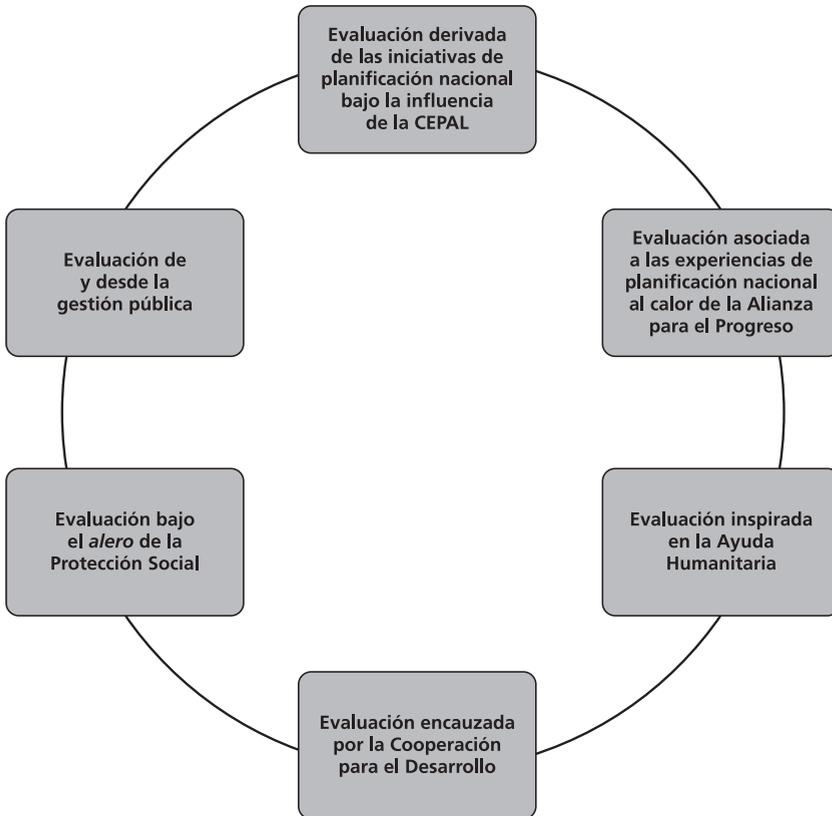
## **De los cursos de acción o recorridos<sup>2</sup>**

Es posible asociar el interés primario por la evaluación en América Latina y el Caribe hacia la década de 1950 a las primeras iniciativas de planificación nacional en el continente, bajo la influencia de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de la ONU), en el marco de los objetivos del modelo de desarrollo *hacia adentro* vía la industrialización sustitutiva de importaciones. A partir de 1961 tal interés se engarza en el ámbito de las experiencias de planificación nacional surgidas al calor de la Alianza para el Progreso, en particular en los países de Centroamérica y el Caribe. De esta manera la evaluación empieza a extenderse hacia otros ámbitos de acción gubernamental y no gubernamental, para incluir a los denominados aspectos sociales del desarrollo (en especial educación, salud y saneamiento ambiental, vivienda y control de la natalidad) que circundan a las propuestas de reformas sociales suscritas en la Carta de Punta del Este (Pichardo Muñoz 1984).

A partir de la década de 1980, particularmente en Centroamérica, en el marco de la ayuda humanitaria primero y la cooperación para el desarrollo después, la tendencia es impulsar iniciativas de evaluación de proyectos y programas ejecutados por instancias de la sociedad civil, aunque también con la participación de los gobiernos nacionales, centrados –en lo fundamental– en la valoración de la pertinencia, la eficacia y eficiencia institucionales. Desde mediados de la década de 1990 en adelante, la impronta de la evaluación, aunque sigue procediendo de la cooperación internacional, recibe un fuerte influjo de manera particular desde programas institucionales bajo el *alero* de la Protección Social, que incluso empiezan a incorporar la evaluación desde la formulación o diseño inicial de los programas y a acudir a instrumental estadístico sofisticado. En forma relativamente simultánea a lo anterior, y con mayor fuerza durante el siglo XXI, se inicia el llamado *movimiento* de la institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación por medio del cual, con desigual intensidad, se busca colocar a la evaluación como parte integrante de y desde la gestión pública.

Resumiendo, y sin desmedro de que puedan identificarse otros cursos de acción o atendiendo a propósitos diversos, para los fines de este artículo se estructuran seis recorridos básicos.

**Diagrama 2: Cursos de acción o recorridos de la evaluación en América Latina y el Caribe**



**Fuente:** Elaboración propia con base en experiencias previas.

Para la presentación de los cursos de acción o recorridos identificados en la evaluación en América Latina y el Caribe se recurre a la reconstrucción de hitos o sucesos históricos, tales como: i) influencia de decisiones políticas de envergadura global con impacto en la conducción de los gobiernos nacionales; ii) incidencia de organismos internacionales regionales y extra regionales, en particular su asocio con la producción de literatura especializada sobre evaluación; iii) unidad de intervención que constituye el foco y objeto de evaluación por excelencia; iv) momento de evaluación que se privilegia en relación con la ejecución (ex ante, concurrente o ex post); y v) orientación predominante en los usos de los indicadores comúnmente utilizados en la evaluación.

## **Evaluación derivada de las primeras iniciativas de planificación nacional bajo el impulso de la CEPAL**

La atención sistemática en la evaluación deriva inicialmente de las primeras iniciativas de planificación nacional bajo el impulso de la CEPAL, a cargo de corporaciones de fomento u otros tipos de organismos o instancias creadas para tal fin, en el marco de la consolidación del Estado interventor en la economía. Tales iniciativas emergen del modelo de desarrollo *hacia adentro* vía la industrialización sustitutiva, generalmente asociado a la figura del maestro Raúl Prebisch (Prebisch 1963). Fernando Henrique Cardoso (1977) refiere esta propuesta como “la originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo”.

Las características esenciales de la planificación normativa que impregnan a la conceptualización y práctica de la evaluación, se pueden sintetizar de la siguiente manera: la velocidad del crecimiento económico constituye el principal foco de interés, la planificación global el enfoque preferencial, el mediano plazo el horizonte temporal por excelencia, el Plan Nacional de Desarrollo la expresión máxima en tanto dispositivo de la planificación nacional, formulado con predominancia de la disciplina económica; y, por tanto, centrado en instrumental de análisis de dicha disciplina (modelo de insumo-producto, programación lineal, modelos de equilibrio general y de simulación económica) (Pichardo Muñoz 2013).

El enfoque hacia la atención de obstáculos o restricciones para el desarrollo (suministro de energía, infraestructura para la provisión de transporte y comunicaciones y mejoramiento de las condiciones sanitarias de la población) lleva a que, consecuentemente, se le asigne a la evaluación el papel de valorar ex ante, como parte de los estudios de factibilidad, a proyectos en sí mismos diseñados para resolver tales problemas. Desde esa perspectiva, la evaluación tiende a circunscribirse en el ámbito de proyectos de infraestructura de apoyo a la política de desarrollo industrial, en particular aquellos en manos de Corporaciones de Fomento que, en su momento, constituyen un ícono en materia de evaluación (Pichardo Muñoz 1993).

Este modelo de evaluación deriva en prácticas y pautas cuyo principal propósito se centra en valorar el riesgo de la inversión (ventajas y desventajas) para establecer prioridades de ejecución, con base en el principio de escasez proveniente de la economía clásica: la limitación de recursos frente a las necesidades infinitas o ilimitadas (Pichardo Muñoz, 2017). Su principal sustento bibliográfico se recoge en el *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico* (CEPAL 1958), obra pionera en la materia. Sus contenidos son retomados por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) desde su creación a principios de la década de 1960, en tanto brazo ejecutor de la CEPAL en materia de formación en planificación, economía y gestión del sector público para los países de América Latina y el Caribe. La *Guía para la presentación de proyectos* da cuenta de ello, elaborada con la participación de otros organismos internacionales y de la cooperación del Consejo Federal de Inversiones de la Argentina, la Corporación

de Fomento de Chile y la Oficina de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) de la Presidencia de Venezuela (ILPES 1973 y reediciones posteriores).

La *Guía* citada arriba incluye un capítulo específico, con su respectivo anexo, bajo la denominación de “Evaluación Económica”, que parte del siguiente concepto de evaluación:

*(...) constituye un balance de las ventajas y desventajas de asignar al proyecto analizado los recursos necesarios para su realización. En términos más amplios, la tarea de evaluar consiste en comparar los beneficios y los costos del proyecto, con miras a determinar si el cociente que expresa la relación entre unos y otros presenta o no ventajas mayores que las que se obtendrían con proyectos distintos, igualmente viable. Enfocando aun desde un tercer ángulo la **evaluación como elemento de juicio sobre un proyecto, se trata de determinar si el aporte del proyecto a los objetivos del desarrollo económico y social justifica su realización, teniendo en cuenta los usos alternativos que pueden tener los mismos recursos. En suma, se podría decir que en la evaluación económica se aplican ciertos criterios pre-establecidos al análisis de los resultados netos del proyecto para decidir si es viable, conveniente y oportuno realizarlo** (ILPES, 1973:137; destacados agregados).*

En buenas cuentas, en este marco la evaluación de proyectos trata del análisis de la rentabilidad del capital a precios de mercado. En consecuencia, los principales indicadores en juego son la Tasa Interna de Retorno (TIR) y el Valor Actualizado (VAN), así como indicadores financieros (Pichardo Muñiz 1993).

Un enfoque de evaluación de esa naturaleza presenta una serie de limitaciones, cuya consideración rebasa los límites del presente artículo. No obstante es importante señalar que, por un lado, los propósitos del desarrollo humano sostenible no siempre son compatibles con la rentabilidad del capital; por el otro, los precios de mercado pueden ser representativos del valor real de los bienes y servicios, en el caso que las reglas de la oferta y la demanda pudiesen funcionar en condiciones de competencia “perfecta”, ocupación plena de recursos y movilidad de los factores de producción. En otro orden, los beneficios derivados de los proyectos no siempre son susceptibles de ser expresados fácilmente en forma numérica (Pichardo Muñiz 1993).

Del sustrato de esta perspectiva de evaluación se deriva lo que se conoce como el enfoque de evaluación “social”, cuyos fundamentos no son radicalmente distintos, aunque difieren

en que sustituye o complementa el análisis de rentabilidad en función de ciertos parámetros de interés nacional. Razón por la que debería denominarse evaluación económica *nacional* de proyectos como sugieren Cohen y Franco (1992: 83). Al respecto esos autores indican:

(...) utiliza las herramientas del análisis económico para comparar los costos y beneficios, dentro del ámbito de una sociedad determinada. Al priorizar las contribuciones que distintos proyectos hacen a la sociedad como un todo, la evaluación social racionaliza la toma de decisiones en materia de inversión pública.

La mayor diferencia de la llamada Evaluación Social de Proyectos radica que en lugar de acudir directamente a los precios de mercado, se maneja con lo que se conoce como *precios sociales* o *precios sombra* (también conocidos como de cuenta o de eficiencia), con el propósito de corregir las imperfecciones del mercado (Pichardo Muñiz 1993).

Resumiendo: la evaluación derivada de las primeras experiencias de planificación nacional bajo la influencia de la CEPAL, deviene un modelo de evaluación cuyas características y pautas principales es posible enunciar de la manera siguiente:

- *Centrada en el proyecto en sí mismo, en tanto unidad de intervención;*
- *Circunscrita a la evaluación ex ante, previa a la decisión de su ejecución, como parte de los estudios de factibilidad;*
- *Fundamentada en indicadores de naturaleza económico-financiera.*

El patrón de evaluación, consistente en la conceptualización adoptada de la evaluación como elemento de juicio de un proyecto y su aporte a los objetivos nacionales de desarrollo, tiene como propósito expreso establecer prioridades de inversión, de cara al uso alternativo de recursos de inversión (privada o pública).

### **Evaluación asociada a las experiencias de planificación nacional al calor de la Alianza para el Progreso**

Al calor de la Alianza para el Progreso, una iniciativa de los Estados Unidos de América (EUA) lanzada con el propósito de contrarrestar posibles influencias de la revolución cubana, la Carta de Punta del Este, suscrita en Uruguay, en 1961, por los países integrantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con excepción de Cuba, se comprometen a llevar adelante un conjunto de reformas sociales estructurales, en el marco de fortalecer la democracia y salvaguardar la libre empresa, como condición para el otorgamiento de

donaciones y la concesión de préstamos. En la práctica, las principales intervenciones, entre otras medidas, se traducen en campañas masivas y a nivel nacional de alfabetización y saneamiento ambiental, repartos de tierra para uso agrícola, construcción de viviendas de interés social, programas de control de la natalidad (éstos últimos en su momento se convirtieron en íconos en materia de evaluación e investigación) (Pichardo Muñiz 1984).

En ese marco se crean Oficinas Nacionales de Planificación en Centroamérica y el Caribe (Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, para mencionar algunos países) y se fortalecen e institucionalizan las primeras experiencias de planificación nacional ya existentes (México, Argentina, Brasil, Chile, entre otros). Consustancial a su origen, estas instancias de planificación nacional centralizan la aprobación de la cooperación internacional, función que mantienen hasta el presente en la mayoría de los países.

Sin perder su enfoque normativo (más bien en algunos países se profundiza), la función de planificación nacional empieza a adquirir características distintas a las otorgadas en el contexto de la política de industrialización sustitutiva, que dejan su huella en la orientación de las experiencias de evaluación. En esta oportunidad, interesa la dirección del desarrollo más que la velocidad del crecimiento económico. De ahí que el desarrollo económico *per se* deja de ser el único centro de atención y se empieza a enfatizar en los llamados aspectos sociales del desarrollo, aunque sin lograr la debida articulación. El enfoque preferencial de la planificación global pasa a incorporar a la planificación sectorial y el horizonte temporal del mediano plazo se expresa también en el corto plazo. El Plan Nacional de Desarrollo continúa siendo el dispositivo por excelencia, pero se incorporan acciones concretas, incluso llegando a convertirse tales planes en una especie de sumatoria de programas y proyectos (Pichardo Muñiz 1984).

La evaluación cobra un giro diferente, desde la perspectiva de los procesos de reformas sociales, con la inclusión de los llamados aspectos sociales del desarrollo y el énfasis en campañas nacionales con propósitos de mejoramiento de la condición y calidad de vida de amplios sectores de la población. En lugar de centrarse en valorar la asignación de recursos previo a la ejecución, pasa a ocuparse del alcance o determinación de cobertura de los programas ejecutados. De igual modo, más allá de los indicadores económicos y financieros usualmente utilizados en la evaluación económica de proyectos, se comienza a incursionar en los llamados indicadores sociales. Cabe resultar que, en ese sentido, la tendencia más socorrida es la recurrencia a listados de indicadores “prefabricados” cuya utilización se propicia en ocasiones carentes de contexto e integralidad.

De alguna manera, aunque con alcance limitado en términos de un amplio y sostenible impacto institucional, se empieza a observar una cierta influencia del llamado *movimiento* de los indicadores sociales (Bauer 1996) que surge en cuestionamiento a los usos del Producto Interno Bruto (PIB) como indicador *per se* de desarrollo. Destacan, asimismo, los usos de la investigación evaluativa (Weiss 1978).

Con el tiempo este enfoque de evaluación, con fuerte influencia de la academia norteamericana especialmente proveniente de las escuelas de administración, se enraíza en el accionar del sector público, quizás por su simpleza, caracterizando al ejercicio evaluativo, cuando se practica, y constituyéndose en una impronta recuperada y adoptada por los organismos de control, al velar por la observancia irrestricta de normativas y procedimientos, en la mayoría de los casos sin tomar en cuenta la creación de condiciones institucionales para la viabilidad de las intervenciones.

Desde esta perspectiva se incita a la medición cuantitativa de resultados obtenidos, utilizando indicadores que dan cuenta de manera particular de tres aspectos básicos, a saber:

- I. *Volumen de Trabajo*, cantidad de actividades realizadas para el logro de resultados previstos. Por ejemplo, número de lecciones impartidas, cantidad de horas de clases, cantidad de material educativo producido y distribuido, etc.
- II. *Producto Final*, cantidad de bienes producidos o servicios ofrecidos. Por ejemplo: número de estudiantes atendidos.
- III. *Realizaciones*, resultados o productos obtenidos. Por ejemplo: cantidad de estudiantes promovidos (Pichardo Muñiz 1993).

En resumen, *la evaluación asociada en las experiencias de planificación nacional al calor de la Alianza para el Progreso*, en el marco de propuestas de reformas sociales estructurales, deviene en un modelo de evaluación, cuyas características y pautas principales varían en relación con el curso de acción anterior al centrarse en:

- *El programa en tanto unidad de intervención;*
- *Tendencia a “mover” el interés de la evaluación al momento ex post, centrada en el propósito de valorar los alcances es términos de cobertura;*
- *Consecuentemente, el sustento de indicadores producto de la cuantificación, para dar cuenta del volumen de trabajo, la cantidad de producto final y las realizaciones.*

En este contexto el patrón de evaluación pasa a ocuparse más de la cuantificación de metas que de la contribución de las intervenciones a los objetivos nacionales de desarrollo, siendo la calidad de las intervenciones y sus efectos e impactos en la población destinataria la gran ausente en las experiencias de evaluación de ese momento.

## **Evaluación inspirada en la ayuda humanitaria**

El debilitamiento y descrédito de las funciones del Estado en América Latina y el Caribe y la búsqueda de racionalización del llamado gasto público, particularmente post crisis y durante el ajuste estructural, llevan a una preponderancia de instancias de la sociedad civil en la ejecutoria de intervenciones para la prestación de servicios, en ámbitos propios de funciones del Estado. De manera particular en Centroamérica, con los conflictos bélicos como telón de fondo, sus impactos en la población desplazada, refugiada y retornada, y el interés en la firma de acuerdos de paz.

La ayuda humanitaria proveniente de Estados Unidos, Canadá y Europa, canalizada por medio de entidades para tal fin, como Agencias de Estados (el caso de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo, USAID), universidades, iglesias y otras entidades inspira una forma particular de hacer evaluación, orientada fundamentalmente hacia la fiscalización del cumplimiento de objetivos y metas y la transparencia en el uso y manejo de los recursos financieros, convirtiendo a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en íconos en materia de evaluación.

Esta perspectiva trae de vuelta al proyecto como objeto central de evaluación; aunque continúa centrada en lo fundamental en la evaluación ex post, tiende a focalizarse, más allá de la cobertura alcanzada, en el cumplimiento de los propósitos iniciales generadores de la intervención y en la recuperación de experiencias para otros proyectos, otros sectores, otros grupos de interés, otros países, otros continentes.

En esta oportunidad empieza a prevalecer, de manera preferencial, el examen o la verificación del nivel de cumplimiento de las metas alcanzadas versus las metas programadas, en ocasiones con matices de productividad, bajo criterios de eficacia y eficiencia. Marco en el cual la evaluación intermedia o de progreso comienza a abrirse paso, generalmente practicada en un punto intermedio del horizonte temporal de las intervenciones con el propósito de detectar ajustes. De igual forma, se desarrolla un interés por conocer la opinión de la población destinataria, generalmente como fuente de información y a menudo sin criterios claros de escogencia y representatividad.

En correspondencia con el curso de acción anterior, se destaca el énfasis en hacer de la evaluación un ejercicio de comparación entre la ejecución (lo efectivamente realizado) y la programación (lo propuesto inicialmente), aplicando medidas de estadística descriptiva para realizar valoraciones en términos cuantitativos. De manera que tanto la lógica del procedimiento evaluativo como de los indicadores utilizados para tal fin, se desprenden de la comparación entre la planificación y el cumplimiento de la misma.

Resumiendo: con la *evaluación inspirada en la ayuda humanitaria*, en el marco del debilitamiento y descrédito de las funciones del Estado, y en Centroamérica de los conflictos políticos, se impulsa un modelo de evaluación con prácticas y pautas orientadas en lo fundamental a:

- *Renovación del interés en el proyecto en tanto unidad de intervención, aunque no así la conceptualización de la evaluación como instrumento para medir su contribución a objetivos nacionales de desarrollo;*
- *Énfasis aún mayor en objetivos cuantitativos, interesando como propósito central realizar comparaciones entre lo programado inicialmente y lo efectivamente realizado, irrumpiendo con fuerza el uso de medidas de estadística descriptiva;*
- *Incorporación, como fuente de información, de la población destinataria de las acciones evaluadas;*
- *De cara a la recuperación de experiencias para futuras actuaciones, se comienzan a valorar criterios de evaluación más allá de los alcances en términos de cobertura, especialmente vinculados a la opinión de la población destinataria.*
- *El patrón de evaluación se configura con orientación generalizada hacia la fiscalización del cumplimiento de metas y el manejo de los recursos financieros.*

## **Evaluación encauzada por la Cooperación para el Desarrollo**

Tras los embates de la crisis económico-financiera de finales de la década de 1970 y principios de 1980 con la deuda externa como detonante, la acción generalizada de las políticas de estabilización financiera y los programas de ajuste estructural en el marco de las imposiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la liberalización financiera, la apertura comercial y la desregulación de los mercados y otras medidas provenientes del denominado consenso de Washington, se impulsan procesos de reforma y modernización del Estado, en particular bajo el enfoque gerencial (el *New Public Management*) que implica la adopción de principios y criterios de mercado (tales como traslado de funciones institucionales consideradas no sustantivas a terceros, promoción de competencia entre proveedores, fijación de tasas o pago por servicios entre otras).

América Latina y el Caribe se convierte en un escenario privilegiado para llevar adelante una multiplicidad de intervenciones públicas de diversa naturaleza, complejidad y alcance, en particular orientadas a la búsqueda de nexos y articulaciones sectoriales y en algunos países reforma de los sistemas transversales de gestión gubernamental (planificación-presupuesto-control). Las implicaciones en términos de inversión, provenientes de la cooperación internacional, como de recursos propios de los países, hacen reflotar el interés por la evaluación en la gestión pública, particularmente, bajo una orientación general de rendición de cuentas y recuperación de *buenas prácticas*, aunque no siempre teniendo en cuenta que de cara a una replicabilidad potencial de iniciativas se requiere de la existencia de condiciones previas. La Cooperación para el Desarrollo, fundamentalmente bajo el liderazgo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD, por su sigla en inglés) y la

Comunidad Europea (CE), encauzan a la evaluación con un mayor nivel de tecnificación de los procedimientos al amparo de una fuerte propagación de directrices y manuales de evaluación mayor, si se quiere, que los alcanzados por recorridos anteriores.

Los criterios de evaluación de la OECD empiezan a popularizarse a partir de la definición de evaluación suscrita por esa entidad:

*Una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o finalizado, un programa o conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad. Una evaluación debe proporcionar información creíble y útil que permita integrar las enseñanzas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes (apud Comisión Europea 2002: 78. Traducción y destacados de la autora)*

Como puede observarse de la definición anterior se derivan cinco criterios claves de aplicabilidad en la evaluación concurrente, ampliamente utilizados, que permean de muchas maneras la conceptualización y práctica de la evaluación desde la gestión pública: I. pertinencia, II. eficacia, III. eficiencia, IV. impacto, V. sostenibilidad.

**Tabla 1: Criterios de Evaluación impulsados por la OECD.**

Criterios	Definición
Pertinencia	La adecuación de los objetivos del proyecto a los problemas que se supone se van a resolver y al entorno físico y político en el que se realiza el proyecto, incluso una evaluación de la calidad de la preparación y del diseño del proyecto, o sea el carácter lógico y completo del proceso de planificación del proyecto, y la lógica y coherencia internas del diseño del proyecto.
Eficacia	El hecho de que los resultados hayan sido realizados a un coste razonable, cómo los insumos/medios han sido convertidos en resultados, en términos de calidad, de cantidad y de tiempo, y la cantidad de los resultados obtenidos. Suele requerir la comparación con enfoques alternos para conseguir los mismos resultados y asegurarse de que el proceso más eficaz haya sido adoptado.
Eficiencia	Una evaluación de la contribución de los resultados a la consecución de la finalidad del proyecto y de la manera en que las hipótesis incluyen en los logros del mismo.
Impacto	El efecto del proyecto en su entorno global y su contribución a los objetivos sectoriales resumidos en los objetivos globales del proyecto y a los objetivos políticos más amplios de la CE.
Sostenibilidad	La probabilidad de mantenimiento de la serie de ventajas derivadas del proyecto, en particular, la continuación de sus actividades y la consecución de resultados, principalmente en lo relativo a los factores de desarrollo del apoyo político, los factores económicos y financieros, los aspectos socioculturales, la cuestión de la igualdad de sexos, la idoneidad de la tecnología, los aspectos ecológicos y la capacidad institucional.

**Fuente:** Tomado de Comisión Europea, 2002: 28 (traducción propia).

A los criterios anteriores, la Comisión Europea agrega como criterios específicos dos más: I. valor añadido de la acción comunitaria en relación con las intervenciones de los Estados miembros; II. coherencia o refuerzo mutuo, grado en que las actividades del proyecto resultan complementarias con las políticas del país asociado y las intervenciones de otros donantes.

El programa, pero también en alguna medida el proyecto, en tanto unidades básicas de intervención de la planificación, se constituyen en objeto de evaluación, que empieza a redefinirse para examinar no solamente el alcance de las acciones, sino también para tratar de determinar en forma más amplia la contribución de las intervenciones (hasta qué punto y en qué medida) a las situaciones problemáticas que se supone deben responder con su ejecución.

El monitoreo y el seguimiento (aunque a veces confundiendo los términos) empiezan a abrirse paso, más allá de la evaluación final y la evaluación de progreso o intermedia. En ese marco, el ejercicio evaluativo empieza a extender su mirada hacia los resultados (y a menudo se confunden estos con productos) aunque no necesariamente a los procesos y al desempeño institucional. En ocasiones incorporando una orientación de atención al cliente, por lo que empieza a contar la satisfacción de la población destinataria, lo que lleva a incursionar en la aplicación de instrumental de investigación social de más largo alcance y de criterios de representatividad estadística en la selección de muestras de población informante (incluso se empiezan a aplicar las llamadas encuestas de satisfacción y a crear Contralorías de Servicios).

La batería de indicadores tiende a ampliarse, con interés especial en la evaluación de la calidad o certificación de normas, al estilo de la Organización Internacional para la Normalización (ISO, por su sigla en inglés), desde la perspectiva industrial, ambiental o de otra naturaleza. Asimismo, empieza a observarse una marcada orientación hacia el cumplimiento de estándares nacionales e internacionales, a menudo definidos en forma universal y generalmente vinculados con procesos de acreditación (reconocimiento de competencias), en particular de la educación superior, que da paso a la creación de instancias especializadas para tal fin.

En síntesis, la *evaluación encauzada por la cooperación para el desarrollo* genera un modelo con prácticas y pautas:

- *Centradas en el programa en tanto unidad de intervención, aunque también en el proyecto;*
- *Con énfasis tanto en la evaluación ex post como en la evaluación concurrente. No obstante el monitoreo y el seguimiento comienzan a abrirse espacio;*
- *Con cierto interés en el desempeño institucional y organizacional, lo que incide en el ingreso de la satisfacción de la población beneficiaria, mediante el uso de instrumental de investigación social y criterios de representatividad estadística;*

- *Extendiendo la mirada hacia indicadores de evaluación de calidad, especialmente en el marco de procesos de acreditación y certificación, con referencia a estándares nacionales e internacionales.*

El patrón de evaluación se centra en determinar la contribución de las intervenciones enfocadas a los propósitos que las originaron, con una orientación general de rendición de cuentas y recuperación de *buenas prácticas*, aunque no siempre teniendo en cuenta las condiciones de replicabilidad.

## **Evaluación bajo el alero de la Protección Social**

En América Latina y el Caribe en el marco de la recuperación de las funciones del Estado, se renueva el interés por la política social, particularmente a raíz de la Cumbre Presidencial del año 2000, con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS). Tal interés, en contraposición con la otrora prestación de servicios (paquetes de alimentos, servicios de educación y salud, acceso a viviendas y otros ámbitos particulares destinados a la satisfacción de necesidades en sentido más amplio), se concreta en programas de Protección Social: transferencias (fundamentalmente monetarias) concebidas como subsidios al ingreso familiar, mayormente condicionadas al cumplimiento de condiciones o corresponsabilidades en el marco de sistemas de focalización a población en condición de pobreza y en situaciones especiales (Pichardo Muñiz 2014 y Pichardo Muñiz 2018, en prensa).

Esta reorientación de la política social, con el impulso de la banca multilateral, en particular el Banco Mundial, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y agencias del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tiene amplias repercusiones en la vigencia actual de la evaluación. Por un lado, denota su importancia, incluso desde el diseño mismo; al mismo tiempo, centra el objeto de la evaluación en la búsqueda de diferencias y entre la situación “con” o “sin” intervención, con el propósito expreso de establecer comparabilidad antes y después en medición de impactos en la población destinataria sin que, necesariamente, se tomen en cuenta efectos o impactos en otros niveles. En este marco se tiende a privilegiar el programa en tanto unidad de intervención, en particular con cierto nivel de complejidad y a introducir la realización de Estudios Línea Base, mediante la aplicación de instrumental estadístico sofisticado y modelos econométricos. En ocasiones, se incursiona también en la utilización de métodos etnográficos de naturaleza cualitativa.

Al focalizar en la medición cuantitativa de impactos en la población destinataria, la evaluación bajo el alero de la protección social revitaliza el diseño y aplicación de modelos experimentales y cuasi experimentales, con o sin grupo de control, desarrollados y aplicados a principios de la década de 1960, particularmente en Estados Unidos (Campbell y Stanley, 1963; Cook y Campbell, 1979).

En América Latina y el Caribe durante las últimas décadas se llevan a cabo un amplio conjunto de evaluaciones de impacto de programas de transferencias monetarias, que se han convertido en ícono de evaluación. Un balance de los impactos evaluados muestra usos interesantes de indicadores en materia de capacidades humanas, pobreza y desigualdad de los ingresos, consumo, generación de ingresos e inserción laboral, trabajo infantil, empoderamiento y autonomía de las mujeres (Pichardo Muñoz, 2014).

En resumen, se genera de esta manera un modelo de evaluación con prácticas y pautas centradas en:

- *El programa, especialmente de gran alcance y altos niveles de complejidad, en tanto unidad de intervención.*
- *El interés de realizar comparaciones cuantitativas “con” o “sin” intervención.*
- *La realización de Estudios Línea Base para medir el antes y la evaluación de impacto para el después.*
- *El uso de diseños experimentales y cuasi experimentales, con o sin grupo de control.*
- *Consecuentemente, la utilización de instrumental de análisis estadístico sofisticado.*

El patrón de evaluación se orienta hacia la medición de efectos e impactos en la población destinataria; sin que, necesariamente, se tengan en cuenta la necesidad de evaluar en forma integral efectos e impactos en las instituciones, organizaciones y la sociedad en su conjunto.

### **Evaluación enraizada de y desde la gestión pública en general**

En varios países de América Latina y el Caribe (por ejemplo República Dominicana, Chile, Perú entre otros) se llevan a cabo reformas sectoriales, que implican modificaciones de los sistemas transversales de la gestión pública. En ese marco, en alguna medida se revaloriza la función pública y cobra vigencia una mayor comprensión de la necesidad de evaluar las razones por las cuales algunas intervenciones públicas pueden funcionar bien y otras no. funcionan.

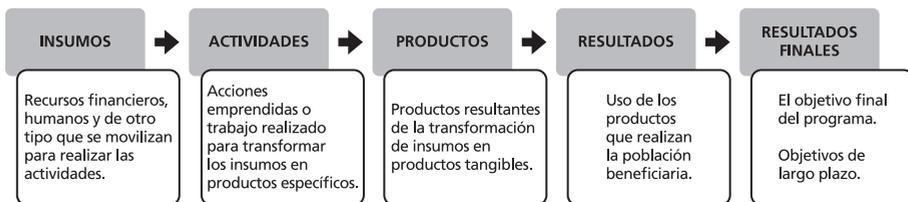
En ese contexto, empieza a abrirse paso la evaluación enraizada de y desde la gestión pública en general, apoyada –fundamentalmente– en la institucionalización de sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) orientados a aumentar la eficacia, proporcionar una mayor rendición de cuentas y transparencia en la utilización de fondos públicos (BIRF 2006). La disposición se insufla desde la banca multilateral y con el acompañamiento de agencias del sistema de la ONU, aunque destaca el mandato de los gobiernos y el impulso proveniente de la proliferación de cúpulas organizativas o redes de evaluación (de proveniencia gubernamental animadas por los organismos de cooperación internacional y/o de asociaciones de profesionales).

En ese sentido, el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la efectividad en el Desarrollo (PRODEV), cuyo propósito principal es diagnosticar el nivel de institucionalización y el grado de mejora en la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) en los países de la región, a partir de una muestra de doce países, indica que entre 2007 y 2013 se ha registrado una evolución favorable en mejoras de la gestión pública a partir de una comprensión del sistema M&E como una parte del ciclo de gestión. Ello asentado sobre cinco pilares: I. planificación asentada en resultados; II. Presupuesto por resultados; III. gestión financiera pública; iv. gestión de programas; v. seguimiento y evaluación. Este último –que es el menos desarrollado de los cinco– se divide en tres indicadores: monitores de la gestión gubernamental, sistemas de información estadística y evaluación de la gestión gubernamental (Kaufmann, 2016).

Una tendencia socorrida es la adopción como parámetro de la evaluación a la llamada “teoría del programa” (*theory of programme*), “teoría de acción” (*theory of action*), “ruta de cambio” (*pathway of change*), “motor de cambio” (*engine of change*), en ocasiones en su versión simplificada de “modelo lógico” (*logic model*), también conocido como marco lógico (*logic framework*). Formulaciones todas ellas al estilo de las teorías de rango medio desarrolladas y aplicadas principalmente en los Estados Unidos hace ya varias décadas (Merton 1954). Para efectos de evaluación, generalmente se entiende que se trata de una descripción de la lógica casual de cómo las intervenciones conseguirán los resultados deseados y cuáles son las secuencias de eventos necesarios para generarlos, lo que remite a la valoración de las condiciones y supuestos para que se produzca el cambio.

Por otro lado, desde la función pública en el contexto del enfoque gerencial (*New Public Management*) se tiende a propiciar el “incrustamiento” del ejercicio evaluativo en lo que se dado en llamar la “cadena de valor público” (CVP), principio organizador introducido por Moore (1995) como derivación del concepto pionero de Porter (1998). Bajo esta lógica la evaluación tiende a asumirse desde un sistema de gestión basado en resultados de las intervenciones públicas, en busca de evidencias para la mejora continua de desempeño de la gestión pública.

### Diagrama 3: Lógica de evaluación desde la Cadena de Valor Público (CVP)



**Fuente:** Tomado de Banco Mundial 2011.

En América Latina y el Caribe la concreción de iniciativas de evaluación de y desde la gestión pública es muy variada. Algunos países buscan de manera intencional crear una

agenda propia de evaluación (Chile, Costa Rica y México en buena medida), centrándose en intervenciones de interés (generalmente asumidas en forma voluntaria por parte de las instituciones); o bien se asume como un instrumento de armonización plan-presupuesto (Uruguay, República Dominicana, Perú, entre otros), en busca de recuperar una mejor articulación entre lo programado y lo ejecutado, entre algunas de las orientaciones de interés.

La experiencia pionera y más desarrollada hasta el momento, a pesar de las críticas y limitaciones, se puede atribuir al Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central de Chile, iniciado en el 2000. Su propósito fundamental es mejorar la asignación y uso de recursos para contribuir a la calidad del gasto público. Las evaluaciones son realizadas por paneles de evaluadores externos. El proceso, enfocado en el Presupuesto por Resultados bajo la categoría de Presupuesto *Informado*, presenta como característica más sobresaliente la gradualidad en la implementación.

En ese sentido, la evaluación de programas gubernamentales se basa en la metodología del marco lógico; por tanto, se centra en aspectos de organización y gestión, y en resultados a nivel de los productos (cobertura, focalización y otros). La evaluación de impacto, al igual que la evaluación de programas nuevos, se focaliza en los resultados intermedios y finales de la población meta, construyendo estudios de línea base, utilizando modelos cuasi experimentales y acudiendo a recolección de información en terreno; en el caso de esta última perfeccionando la construcción del grupo control. Por su parte la evaluación comprensiva del gasto analiza la consistencia estratégica entre los objetivos institucionales y sectoriales, el diseño institucional (estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo), los procesos productivos y de gestión, el uso de recursos financiero y los resultados en la provisión de bienes y servicios (Gobierno de Chile 2010: 27-33 y 47-50).

La evaluación de y desde la gestión pública constituye una oportunidad y también un riesgo. Como ha sucedido en el pasado, las funciones requeridas, al ser incorporadas como responsabilidades del Estado, pierden protagonismo y prioridad en su atención; pasan a engrosar la lista de “buenas” intenciones en espera de asignación presupuestaria y quedan a la merced de los vaivenes de la voluntad política y/o encerradas en procesos de tecnificación de poco alcance e incidencia en la toma de decisiones. En consecuencia, uno de los retos principales es la mejora y articulación planificación-presupuestación-evaluación.

En resumen, la evaluación enraizada en y desde la gestión pública intenta generar un modelo de evaluación con prácticas y pautas centradas en:

- *Intervenciones públicas en general;*
- *La adopción de la llamada Teoría del Cambio (u otras formas de denominación).*
- *La “incrustación” en llamada “cadena de valor público” (CVP).*

El patrón evaluativo a menudo recuperando prácticas y pautas de cursos de acción o recorridos anteriores, en ocasiones sin tener conciencia de ello, tiende a generar yuxtaposición de conceptualizaciones de evaluación. Su orientación principal es el diseño e instauración de diseños, sistemas o unidades de monitoreo y evaluación, con propósitos de mejoras en la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia en la utilización de los fondos públicos.

## **Reflexiones finales (¿finales?)**

En América Latina y el Caribe, especialmente en lo que transcurre del siglo xxi se podría decir que tiene una evolución altamente positiva y prometedora, especialmente en términos de la emergencia de su visibilidad y en el aprecio de sus usos.

En efecto, la evaluación pasa de un campo relativamente inexplorado a la vigencia actual y a la legitimidad social, como práctica y campo de conocimiento con aportes al estudio de la desigualdad y la pobreza, el comercio internacional, las reformas estructurales y la mejora de la administración pública en general, mostrando sensibilidad hacia la perspectiva de género, la visión intergeneracional, la sostenibilidad, entre otros ámbitos de interés.

No obstante, las tensiones teórico-metodológicas entre orientaciones y enfoques diversos, a menudo yuxtapuestos, asumidos como una especie de “moda”, en repetición acrítica de esquemas conceptuales, provenientes de contextos con características disimiles. La falta de una visión integral de enfoques de evaluación complementarios es uno de los principales vacíos de la práctica de la evaluación en estos momentos.

De una presencia prácticamente invisible en el marco del modelo de desarrollo hacia adentro vía sustitución de importaciones, la evaluación emerge en el contexto de las reformas sociales estructurales bajo la influencia de la Alianza para el Progreso, para volver a sumergirse con la crisis, la estabilización financiera y el ajuste estructural, y resurgir al amparo de la renovación del interés de los gobiernos por la política social, las reformas sectoriales, la modificación de los sistemas transversales de gestión pública y la revalorización de la función pública.

En la generalidad de los casos su presencia más destacada se deriva de la gravitación de organismos multilaterales, más que de actores nacionales. Una constante a lo largo del tiempo es la participación de la CEPAL en la profusión de literatura y asesoría a los gobiernos. En las últimas décadas se agrega la incidencia de la OECD y la CE, como también la banca multilateral en su actuación por medio del Banco Mundial, el BIRF y el BID y de las agencias del sistema de la ONU. Sin perjuicio de ello también juegan un papel importante agencias estatales, iglesias, organizaciones no gubernamentales y universidades.

En tiempos más recientes es notable la emergencia de redes de evaluación de procedencia gubernamental, animadas por la cooperación internacional y/o provenientes de asociaciones

de profesionales y la ampliación de la oferta académica de programas universitarios de evaluación (en niveles de especialización y postgrado). Esto hace necesario el establecimiento de más y mejores vínculos de comunicación, intercambio y difusión de experiencias.

La unidad de intervención que se constituye en objeto de evaluación se mueve en forma pendular desde el proyecto en sí mismo, prácticamente como actuación única, generalmente asociado con infraestructura en apoyo al desarrollo industrial, pasando a programas amplios vinculados con reformas sociales estructurales al estilo de campañas nacionales (educación, saneamiento ambiental, agua potable, control de la natalidad, entre otras), retomando al proyecto o bien moviéndose nuevamente al programa y de vuelta al proyecto, hasta llegar en el momento actual a un marco de interés por intervenciones públicas en general, con independencia de si se trata de proyectos o programas, que busca colocar a la evaluación en el ámbito de las políticas. En la actualidad empieza a emerger -aunque todavía en forma tímida- un cierto interés por el accionar y resultados de las políticas públicas como fin último de la evaluación, en el marco del fortalecimiento de la democracia (Neirotti 2015). Una tarea pendiente es el papel de la evaluación en la articulación de la política económica y la política social y otras políticas públicas (Pichardo Muñoz 2017).

El momento privilegiado en los procesos de evaluación también se ha ido moviendo y resituándose de distintas maneras. Ubicado inicialmente en el momento ex ante (antes de la ejecución) como parte constitutiva de los estudios de factibilidad, asociado al establecimiento de prioridades de inversión y de cara al uso alternativo de recursos, pasa luego al otro extremo, a privilegiar a la evaluación ex post (una vez finalizada la ejecución), vinculada a la medición de cobertura con el propósito de valorar el alcance de las acciones. Posteriormente se va introduciendo el interés por la evaluación concurrente (durante la ejecución) para dar paso a la evaluación intermedia o de progreso y dejando prácticamente marginada a la evaluación ex ante. En ese contexto el monitoreo y seguimiento empiezan a abrirse paso. Se amplía luego el radio de acción de la evaluación, al iniciarse la incorporación, como pre requisito de la evaluación ex post, la realización de estudios línea base, para finalmente centrarse en el establecimiento de sistemas de Monitoreo y Evaluación como parte de los intentos de institucionalización de la evaluación de y desde la gestión pública. En la actualidad resulta necesario aunar esfuerzos hacia un enfoque integrador de la evaluación en sus distintos momentos, que otorgue prioridad a la evaluación ex ante como criterio para alimentar y retroalimentar a la toma de decisiones institucionales, incorpore al seguimiento y se diferencie de otras funciones conexas (como el control).

La evaluación muestra asimismo adelantos notables de la concepción inicial de la participación de la población destinataria en tanto fuente de información, pasando de la consulta de opiniones calificadas especialmente cuando de medición de la satisfacción de servicios se trata, a la medición de impactos, entendidos como cambios en la

situación, condición y calidad de vida. Del mismo modo, hace falta avanzar en la evaluación de impactos en las instituciones, en las organizaciones y en la sociedad en su conjunto, asumido esto como perspectiva de evaluación en el marco de una función ética y no únicamente como un criterio más de evaluación,. Colocándola como proceso de aprendizaje de cara a la construcción del futuro, justo en el lugar que le corresponde.

El giro más notable en los distintos recorridos de la evaluación en América Latina y el Caribe es, sin duda, el observado en la orientación predominante en el uso de los indicadores, desde un instrumental proveniente en lo fundamental de la disciplina económica a un instrumental más amplio que se nutre de la gestión y gerencia y de otras disciplinas. Así, la perspectiva inicial anclada a indicadores como la Tasa Interna de Retorno (TIR), el Valor Neto Actualizado (VAN) y otros indicadores financieros, va quedando atrás. Primero “arropada” por indicadores relativos al volumen de trabajo, productos o servicios y realizaciones, desde la visión convencional de la administración. Luego en procura de medidas de estadística descriptiva, para realizar valoraciones en términos cuantitativos. Paulatinamente se introduce el interés de la evaluación de la calidad, con base en estándares nacionales e internacionales, especialmente en el marco de procesos de certificación (industrial, ambiental o de otra naturaleza) y acreditación (principalmente universitaria). Posteriormente, aparece un marcado énfasis en el uso de instrumental estadístico más sofisticado y modelos econométricos, el diseño y aplicación de modelos experimentales y cuasi experimentales con o sin grupo de control. Más recientemente, y en algunos casos en forma concomitante al interés anterior, la batería de indicadores tiende a fijarse con base en la formulación del marco lógico, asumida como versión simplificada de la Teoría del Cambio.

Es necesario colocar cada uno de estos enfoques de indicadores en el lugar que le corresponde en la evaluación, buscando las debidas articulaciones y complementariedades, retomando esfuerzos importantes como la perspectiva de indicadores de Estado-Presión-Respuesta (EPR), el análisis de múltiples criterios, la valoración socioeconómica ambiental y otros de naturaleza similar o complementaria (Pichardo Muñiz 2008 en prensa).

**Tabla 2: Cursos de acción o recorridos de la evaluación en América Latina y el Caribe**

<b>Cursos de Acción o Recorridos/ Criterios para su caracterización</b>	<b>Decisiones políticas de envergadura global con impacto en la evaluación</b>	<b>Incidencia de organismos internacionales</b>	<b>Unidad de intervención objeto de evaluación</b>	<b>Momento de evaluación privilegiado</b>	<b>Orientación predominante en el uso de los indicadores</b>
Evaluación derivada de las primeras iniciativas de planificación nacional bajo la influencia de la CEPAL.	Modelo de desarrollo hacia adentro vía sustitución de importaciones.	CEPAL e ILPES.	Proyecto de Infraestructura en apoyo a la política de desarrollo industrial.	Ex ante (antes de la ejecución): Estudios de Factibilidad.	Económica-financiera (TIR, VAN y otros indicadores financieros)
Evaluación asociada con experiencias de planificación nacional al calor de la Alianza para el Progreso.	Propuestas de reformas sociales estructurales.	Alianza para el Progreso.	Programas en el marco de las reformas sociales (en particular campañas nacionales).	Ex post (finalizada la ejecución).	Administración (Volumen de trabajo, Productos o Servicios y Realizaciones).
Evaluación inspirada en la Ayuda Humanitaria.	Debilitamiento y descrédito del Estado Preponderancia de la Sociedad Civil Conflictos bélicos.	Agencias de Estado, Universidades, Iglesias, y otras Organizaciones No Gubernamentales (ONG).	Proyecto.	Evaluación Concurrente (durante la ejecución): Evaluación Intermedia o de Progreso.	Estadística descriptiva (comparación entre lo programado y lo efectivamente ejecutado).
Evaluación encauzada por la Cooperación para el Desarrollo.	Reforma y Modernización del Estado.	OECD CE	Programa (aunque también proyecto).	Evaluación Concurrente. Monitoreo y Seguimiento.	Gestión y Gerencia (Estándares nacionales e internacionales).
Evaluación bajo el aforo de la Protección Social.	Renovación del interés de los gobiernos por la Política Social.	Banco Mundial BIRF BID Agencias del Sistema de la ONU	Programa (con cierto nivel de complejidad).	Estudio de Línea Base Evaluación Ex Post.	Instrumental estadístico sofisticado y modelos econométricos Modelos experimentales y cuasi experimentales con o sin grupo de control.
Evaluación de y desde la gestión pública.	Reformas sectoriales, modificación de los sistemas transversales de la gestión pública y revalorización de la función pública.	Banca Multilateral Agencias del Sistema de la ONU Gobiernos Universidades Redes de profesionales en evaluación.	Intervenciones públicas en general.	Sistemas de Monitoreo & Evaluación.	Gestión y Gerencia (Cadena de Valor Público)

**Fuente:** Elaboración propia con base en el texto desarrollado en el artículo

Resumiendo, se puede decir que en América Latina y el Caribe, sin duda alguna, los usos de la evaluación se han ido ampliando y fomentado, como puede apreciarse en la producción de literatura, en los programas de estudios, en la proliferación de eventos, en la integración de profesionales de las más diversas disciplinas de estudio, en la cantidad de iniciativas de evaluación, en el desarrollo de redes y otras instancias organizativas y en la creciente especialización

de un “mercado” de evaluación, con creciente demanda desde las instituciones del sector público y de las capacidades de oferta profesional. Se ha pasado desde un interés principalmente asociado al destino de la inversión pública o de los fondos de la ayuda o cooperación internacional a un creciente interés ¿real? de los gobiernos, las universidades y las asociaciones profesionales que invita a gestores, ejecutores, población destinataria, poder legislativo y grupos de opinión en general a participar y a tener conciencia de la importancia y pertinencia de la evaluación en la mejora de la toma de decisiones institucionales, organizativas y nacionales. Pese a que los supuestos iniciales (linealidad y control axiológico), herencia de la investigación social, permanecen prácticamente inalterados (Pichardo Muñiz 2017).

Hablar hoy en día de evaluación está de moda, junto a la política pública y al Estado. Sin embargo muchos vacíos están presentes, en particular las formas de entenderla y practicarla desde la complejidad del mundo de hoy: una tarea pendiente, apenas iniciada. América Latina y el Caribe cuentan con una extraordinaria capacidad para aportar en esa tarea. En particular, porque la evaluación se desarrolla en y desde la práctica. No obstante, el gran reto es descolonizar los métodos de evaluación.

El desafío está en dar el salto de la evaluación que genera temor, porque busca control; desde propósitos de mejoras en la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia en la utilización de los fondos públicos, a iniciativas de intervención que den muestras de procesos globales y sostenibles como expresión de una cultura de evaluación en el marco del fortalecimiento y profundización de los espacios democráticos, en procura de mejoras sostenibles en la calidad de vida humana, pues al fin de cuentas de lo que se trata es que ahora que la gente vive más, viva mejor.

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de un proyecto de investigación más amplio que se desarrolla bajo la coordinación de la autora, con el título de “Acercando la Política Económica y la Política Social: el papel de la evaluación”. Comentarios y sugerencias son bien recibidos por medio del correo indicado.

<sup>2</sup> Tanto los recorridos como la periodización son indicativas y no necesariamente tienen que coincidir con algún país en particular o situación específica.

## Referencias bibliográficas

**Banco Mundial** (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

**IRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) / Banco Mundial** (2006). *Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe. Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

**Bauer, Raymond** (comp.) (1966) *Social Indicators*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press

**Campbell, Douglas y Stanley, Julian** (1963). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.

**Capra, Fritjof** (1998). *La trama de la vida: Una nueva perspectiva de los sistemas vivos* Barcelona: Editorial Anagrama.

**Cardoso, Fernando Henrique** (1977). “La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo”. En *Revista de la CEPAL* No4, 7-40.

**Cohen, Ernesto y Rolando Franco** (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. México D.F., Siglo XXI Editores.

**CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (1958). *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. Estudio preparado por el Programa CEPAL/AAT de capacitación en material de desarrollo económico*. México D.F.: Naciones Unidas.

**Comisión Europea** (2002). *Guía Gestión del Ciclo de Proyecto*. Preparada por PARTICIP GmbH, Freiburg, Alemania, en colaboración con FTP International Ltda, Bruselas, Bélgica. Versión 2.0.

**Cook, Thoas D y Campbell, Douglas** (1979). *Quasi Experimentation: Design and Analysis for Fields Settings*. Chicago: Rand McNally.

**Fontaine, Guillaume** (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. FLACSO Ecuador. Grupo Editorial Siglo XXI editores. Barcelona, España, Anthropros editorial.

**Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuesto** (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Arenas de Mesa, A. y Berner Herrera, H. División de Control de Gestión.

**ILPES, Instituto Latinoamericano de Planificación Social** (1973). Guía para la presentación de proyectos. México D.F, Siglo XXI editores.

**Kaufmann, Jorge** (2016). “Experiencias recientes de fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe”. En Claudia M. Pasquetti y Carmen Salas, eds., *Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación: Hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública*. Memorias de la IX Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación y del I Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación, Lima: BID-Banco Mundial-CEPLAN, 52-59.

**Merton, Robert** (1954). *Teoría y estructuras sociales*. México: Fondo de Cultura Económica. (Edición original en inglés, 1949).

**Moore, Mark** (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.

**Neirotti, Nerio** (2012) “Evaluation in Latin America: Paradigms and Practices”. En S. Kushner & S. Rotondo (eds.) *Evaluation voices from Latin American. News Directions for Evaluation*. Washington, DC: American Evaluation Association, No 134:7-16.

**Neirotti, Nerio**, coord. (2015): *La Evaluación de las Políticas Públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*. En colaboración con María Eugenia Brissón y Matías Mattalini (Editores). Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Colección Políticas Públicas. Ediciones de la UNLa.

**Pichardo Muñiz, Arlette** (1984) *Planificación y Programación Social: Bases para el diagnóstico y la formulación de Programas y Proyectos Sociales*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

**Pichardo Muñiz, Arlette** (1993). *Evaluación del Impacto Social: el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste*. Reimpresión 1997. Buenos Aires: Editorial Hvmánitas.

**Pichardo Muñiz, Arlette** (2013). “Advances in Strategic Planning of the Public Sector in Latin American and the Caribbean: Balance and perspectives”. En *Quality Issues in the 21th Century*, Vol. 2, and No1:1-17.

**Pichardo Muñiz, Arlette** (2014) “Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe: un nuevo ¿rostro? de la política social”. En *Cuadernos de Política Económica* 1-2014. Heredia, Costa Rica: Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). Universidad Nacional (UNA).

**Pichardo Muñiz, Arlette** (2017) *Ábreme la puerta. Casa de Aprendencia de la Política Social y otras políticas*. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Búho.

**Pichardo Muñiz, Arlette** (2008 en prensa) “La Política Social en América Latina y el Caribe”. En *Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible*. Libro conmemorativo del XX aniversario del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). Editores Jeffrey Orozco Barrantes, Olman Segura Bonilla y Suyen Alonso Ubieta. Rockville, Md.: Global South Press. 255-286.

**Pichardo Muñiz, Arlette** (en prensa) *La evaluación frente a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)*.

**Pichardo Muñiz, Arlette y Hélio Fallas Venegas** (2014). “Acercando la Política Económica y la Política Social: el papel de la Evaluación”. En *Encuentro Internacional Acercando la Política Económica y la Política Social: el papel de la EVALUACIÓN*. Memoria. Heredia, Costa Rica: CINPE-SPE-FOCEVAL. Págs. 13-50.

**Porter, Michael** (1998). *Competitive Advantage: Creativity and Sustaining of Superior performance*. Cambridge, Ma.: Harvard Business School Press.

**Prebisch, Raúl** (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Real Academia Española** (2017) *Diccionario de la lengua española*. Consultado en <http://dle.rae.es/?id=M4SlkEr>.

**Weiss, Carol** (1978): *Investigación evaluativa: Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. México D.F, Editorial Trillas (ed. original en inglés, 1972).

#### **Cómo citar este artículo:**

**Pichardo Muñiz, Arlette** (2019) “La Evaluación. Una mirada desde América Latina y el Caribe”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 N°16: 441-468





*Reseña*

**Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina (Coords.)**

# Elecciones y partidos en América latina en el cambio de ciclo

Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Primera edición, 2018. 511 págs.  
ISBN 978-84-7476-760-5

**Reseña de Emilio Sánchez**  
Universidad de Buenos Aires

Este libro es una compilación de textos que analizan elecciones presidenciales y legislativas en América Latina a partir de un conjunto similar de conceptos e indicadores que permiten realizar una comparación en comicios celebrados entre 2013 y el primer trimestre de 2017 en 17 países de la región. En una obra que da continuidad a previos trabajos de los compiladores, se pone énfasis en las transformaciones de los sistemas electorales y de los partidos políticos, dando cuenta de las condiciones socioeconómicas de cada país.

Los criterios de comparación presentes en los respectivos capítulos incluyen un índice de fragmentación (dispersión o concentración del poder político); el número efectivo de partidos, proponiendo cuatro tipos de sistema de partidos (hegemónico, bipartidista, pluralismo limitado y multipartidista); el índice de nacionalización del partido (dimensión territorial de cada partido); el índice de volatilidad (variación de votos de un partido en elecciones sucesivas). Los capítulos individuales prestan atención asimismo al grado de competitividad electoral, a la

ubicación ideológica de los candidatos, a los índices de participación electoral, la relación del poder ejecutivo con el legislativo y las innovaciones de las reglas electorales, tales como el voto en el exterior y el cupo femenino.

En aras de la brevedad la presente reseña se centra en los capítulos referidos a los países sudamericanos. Por un lado, el grupo de países que en los últimos comicios presidenciales mantuvieron la continuidad con respecto al gobierno anterior: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. En el capítulo “Las elecciones generales del Estado Plurinacional de Bolivia de 2014: la reelección de Evo Morales en ausencia de oposición”, escrito por Nataly Viviana Vargas Gamboa, se desarrolla un análisis del sistema político boliviano. Desde el retorno de la democracia en 1982, la participación política se fortalece y se organiza un campo político constituido en base a tres partidos tradicionales, el MNR, el MIR y el ADN. En el 2002, la victoria del MAS-IPSP en las elecciones reconfigura el sistema político y electoral boliviano. La crisis de los partidos tradicionales que siguen planteando una lógica que representa el pasado, genera que el partido de Evo Morales mantenga la mayoría en las Cámaras y en la presidencia, materializándose en las elecciones presidenciales del 2014 con un 61,36% de los votos frente a un 24,23% de la oposición.

En “Las elecciones brasileñas de 2014: un país partido a la mitad” Rachel Meneguello y Monize Arquer plantean que desde el triunfo ajustado de Dilma Rousseff sobre Aécio Neves se hace evidente una pérdida de confianza electoral respecto de la candidata del PT. Las manifestaciones de 2013, la baja de confianza en las instituciones por casos de corrupción y el estallido del Lava Jato hacen que la evaluación positiva del gobierno caiga. En este contexto, se polarizan las elecciones del 2014 entre el PT y el PSDB. Dilma triunfa con el 51,64% de los votos en la segunda vuelta frente a Neves (48,36%). Con una crisis económica generalizada, baja confianza y el Lava Jato, la oposición logra remover a Dilma mediante el *impeachment* y establecer (de manera institucional) a Temer como presidente. Si tomamos en cuenta las elecciones presidenciales, Brasil no presenta ninguna alternancia, pero el desarrollo de la política y el rol de los actores políticos ha abierto la posibilidad a que se produzca un hecho específico como la destitución de Dilma.

El capítulo referido a Colombia, “La continuidad del Gobierno y los cambios en la oposición: las elecciones colombianas de 2014 como prolegómenos de 2018”, de Adriana Ramírez Baracaldo, describe las últimas elecciones teniendo en cuenta el desgaste de Unidad Nacional, el conflicto de las FARC y la aparición de un nuevo partido opositor que quiebra el pacto ejecutivo-legislativo. Santos triunfa en segunda vuelta con el 50,99% de los votos frente al 44,99% de Zuluaga, mediante una coalición con el PC que le otorgó la mayoría de los votos. El caso colombiano muestra un sistema de partidos estructurado en base a coaliciones. La fragmentación dentro de las coaliciones se refleja en las Cámaras, lo cual genera alta diversidad de voces en la legislatura y, por lo tanto, dificultad a la hora de articular ejecutivo-legislativo.

En el capítulo “Ecuador: fin de ciclo y elecciones”, Simón Pachano plantea que las elecciones legislativas que precedieron a las presidenciales del 2017 son fundamentales para comprender los cambios en el sistema político de Ecuador. El desgaste de la base electoral, la caída económica, los casos de corrupción y la fragmentación de la oposición tiñen la celebración de los comicios. El debilitamiento de Alianza País, fomentado por la polarización, ocasionó una segunda vuelta en la cual Lenin Moreno triunfa con el 50,4% de los votos frente al 49,6% de Lasso. Nos encontramos con una fuerte polarización y al aumento de los partidos en ambas Cámaras. El desafío de gobernabilidad frente al aumento del número efectivo de partidos y la consecuente fragmentación en la legislatura está en la agenda principal del oficialismo.

El caso uruguayo presentado por Daniel Buquet y Asbel Bohigues (“Uruguay 2014: cinco años más del Frente Amplio (2005–2020)”) da cuenta de la aparición en el campo político desde hace ya más de una década del Frente Amplio. En las últimas elecciones presidenciales bajo buenas condiciones económicas y sociales, el Frente Amplio presenta como candidato nuevamente a Tabaré Vázquez frente al Partido Nacional de Luis Pou. La elección se define en balotaje, con un triunfo de Tabaré (56,5% de los votos) por sobre Pou (43,5%). Así, el Frente Amplio sigue en el poder, con mayoría en ambas Cámaras y con la certeza de que representa un partido que está territorialmente nacionalizado.

Por último, en “Venezuela: elecciones y sistema de partidos en la era pos-Chávez” Juan Manuel Trak sostiene que las elecciones presidenciales del 2013 están atravesadas por la desinstitucionalización de los partidos y la personalización de la política en la figura carismática de Hugo Chávez. En los comicios se enfrentan Chávez y Henrique Capriles, pero el primero renuncia por problemas de salud que derivan en su muerte. Su vicepresidente Maduro lo reemplaza como candidato y triunfa con el 50,62% de los votos frente al 49,12% de Capriles. La corta distancia muestra que el oficialismo ha perdido gran parte de su potencial. Además, las denuncias de corrupción, la discusión sobre la legitimidad de la elección y la capacidad de gobierno de Maduro se vuelven recurrentes. Frente a la crisis generalizada y sin mayoría en la Asamblea Nacional, el autor plantea que las alternativas del régimen son endurecer su política o dejar de tensar las cuerdas.

Por otro lado, encontramos el grupo de países en donde las elecciones sí produjeron alternancia: Argentina, Chile, Paraguay y Perú.

En las elecciones del año 2015 en Argentina, analizadas en el capítulo “Argentina, kirchnerismo y después: la alternancia electoral de 2015” María Laura Tagina muestra el quiebre por la derrota en un ajustado balotaje del candidato oficialista Daniel Scioli (48,66% de los votos) frente al opositor Mauricio Macri (51,34%). En un contexto de polarización política con Cristina Kirchner, inflación, desocupación y decisiones erróneas en el ámbito económico y financiero, las elecciones dieron lugar a la alternancia

no sólo en la presidencia sino en las principales provincias del país. El arco opositor, nucleado en la coalición Cambiemos tiene el desafío de garantizar la gobernabilidad en el Congreso, donde el sistema electoral se encuentra atravesado por la fragmentación de partidos debido a la implosión interna de años anteriores del PJ y la UCR y a la territorialización de los partidos que responden a agendas provinciales.

El caso chileno (“Chile: el fin de una época política” por David Altman y Rossana Castiglioni) enfoca los comicios de 2013. En éstos triunfa en primera vuelta la socialista Michelle Bachelet con 46,7% de los votos frente al 25,03% de Evelyn Matthei. En la segunda vuelta Bachelet presenta un plan de reforma constitucional, educativa y tributaria que le permite captar a diferentes estratos de la sociedad y obtiene el 62,2% de los votos, frente a la agenda económica de Matthei, que queda con el 37,8%. El gobierno de Bachelet se encuentra con un Congreso fragmentado ya que se abrió el abanico a diversas voces, con la sociedad desencantada con la política a pesar de la alta participación electoral y con la necesidad de modificar el sistema electoral impuesto por la dictadura.

En el capítulo “Paraguay: entre el pluralismo moderado y el predominio de los actores tradicionales”, Sarah Patricia Cerna Villagra y Juan Mario Solís Delgadillo analizan las elecciones presidenciales del 2013. En un sistema político hegemonizado históricamente por el partido colorado, la impronta de ciertos candidatos *outsiders* comienza a ser una alternativa política, desde Fernando Lugo en 2008 hasta Horacio Cartes como candidato del ANR en las elecciones del 2013. Cartes triunfa con el 45,8% de los votos frente al 36,9% de Alegre. En Paraguay, el pluralismo moderado del sistema de partidos arroja que la fragmentación es más intensa en la derecha, considerando que la sociedad paraguaya es conservadora. A su vez, el sistema se caracteriza por la alta volatilidad del voto teniendo en cuenta las elecciones anteriores y sus respectivos candidatos.

En “Por una cabeza: las elecciones peruanas de 2016”, Fernando Tuesta Soldevilla describe las elecciones presidenciales del 2016 teniendo en cuenta el discurso antipartidista que se encuentra en la sociedad peruana y en los propios políticos como reacción al régimen de Fujimori. Se presentaron diez listas para las presidenciales siendo las más importantes sólo dos: Fuerza Popular de Keiko Fujimori, de la derecha popular y con organización nacional y Peruanos por el Cambio, de Pedro Kuczynski, personalista y liberal. PPK gana las elecciones pactando con la izquierda, luego de los vínculos de FP con el narcotráfico. El gobierno de PPK se enfrentó a la fragmentación partidaria, a las instituciones desgastadas, a la minoría en el parlamento y a un partido opositor nacionalizado con fuertes niveles de organización que nunca aceptó la derrota. En consecuencia, debilitado por la coyuntura política y social, PPK renuncia en el 2017.

En el capítulo final, los compiladores realizan un balance de las tendencias y alternancias de los ciclos políticos latinoamericanos. La elevada fragmentación y volatilidad observada

son pertinentes para la diversificación de voces en las democracias. Partiendo de ese lugar, se observa como desde el 2005 hasta el 2013 existe en América latina lo que se conoce como el “giro a la izquierda”, mientras que a partir del 2013 comienzan a darse los primeros reflejos de un “giro a la derecha” que todavía no se ha materializado, según los autores.

En síntesis, *Elecciones y partidos* resulta un libro relevante para el estudio de la política en Latinoamérica. La complejidad y diversidad de los capítulos en el análisis de los sistemas democráticos de la región nos hace valorar hacia dónde se dirigen los sistemas electorales y políticos y si realmente son los que representan los intereses de la sociedad.



*Reseña*

**Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier  
y Beatriz de Anchorena, compiladores**

# Élités y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío

Primera edición compendiada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, FLACSO  
Argentina 2018. 284 págs. ISBN 978-950-9379-42-8

**Reseña de Juan Manuel Ortega**  
Universidad Nacional de La Plata

La llegada de la alianza electoral Cambiemos al gobierno de la Argentina destacó por varias causas. Una de ellas constituye el objeto central de la presente compilación: la ocupación de las primeras y segundas líneas de ese gobierno –ministros, secretarios, subsecretarios– de empresarios y ejecutivos de lo más granado del capitalismo financiero, agroexportador y de las empresas nacionales y extranjeras de energía. El viraje en materia de políticas (económica, fiscal, financiera, social, laboral, cultural) protagonizado por el nuevo gobierno fue impulsado en las áreas respectivas por un número importante de funcionarios provenientes directamente del mundo empresarial que pasaron de las grandes empresas a altos cargos políticos en las mismas áreas en que hasta poco antes de las elecciones actuaban como empresarios. “*CEOcracia*” es el término que el lenguaje político cotidiano y el académico acuñaron para referirse a este gobierno administrado por empresarios, sin la tradicional mediación de organizaciones políticas encargadas de la agregación y la representación política de los intereses particulares o sectoriales.

El volumen compilado por Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Freire y Beatriz de Anchorena ofrece una amplia visión de este fenómeno. Organizado en doce capítulos distribuidos en tres partes, reúne textos de quince autores y autoras, además de los elaborados por los propios compiladores: Martín Astarita, Paula Canelo, Francisco Cantamutto, Horacio Cao, Guillermo Carmona, Ana Castellani, Julia Gentile, Agustina Gradin, Mariana Heredia, Arturo Laguado Duca, Pablo Nemiña, Maximiliano Rey, Horacio Rovelli, Magdalena Rúa, Aníbal Sotelo Maciel.

El eje ordenador del conjunto es la captura del estado por élites empresariales en el gobierno presidido por el ingeniero Mauricio Macri, captura que es presentada en dos aspectos interrelacionados: la ocupación de posiciones institucionales de alta decisión política, y la formulación de las políticas correspondientes a las áreas de incumbencia de las respectivas posiciones institucionales. Existen antecedentes de una y otro: fueron señalados y analizados en varios de los estudios críticos de Daniel Azpiazu sobre las privatizaciones de la década de 1990. Destaca ahora la masividad (curioso, tratándose de élites) y la justificación ostentosa del fenómeno con argumentos meritocráticos: empresarios exitosos en *lo suyo* que ponen su tiempo y talentos al servicio del bienestar público para sacar al país adelante, con salarios de bolsillo claramente inferiores a lo que permiten ganar, con sus decisiones de política, a las empresas que operan en *su* (literalmente) área de decisión. Una convergencia llamativa entre las virtudes de la meritocracia *ceocrática* y la exaltada invocación a una transparencia gubernamental que en verdad ostenta lo que antes se disimulaba.

El capítulo de Canelo, Castellani y Gentile es una verdadera disección sociológica del asunto. Valor adicional de su estudio es la identificación de diferentes momentos del fenómeno desde los meses iniciales del gobierno, verdadera epifanía del poder de la clase, hasta que los errores cometidos en decisiones chapuceras y sus efectos en el propio diseño macroeconómico y político macrista obligaron a desprenderse de colegas o a reubicarlos. El texto pone de relieve las marcadas diferencias de estilos de vida y las configuraciones de poder de esta élite producto del capitalismo financiero transnacionalizado y las viejas élites del capitalismo oligárquico primario exportador de la primera mitad del siglo pasado, pero también los elementos de continuidad entre una y otra, que trae a la luz el capítulo de Mariana Heredia. La lectura de este trabajo destaca, a juicio de este lector, que la profundización de las desigualdades sociales como aspecto típico del capitalismo argentino y la progresiva hegemonía del negocio financiero respecto del productivo, se hallan en la base de la caducidad de los viejos criterios de *distinción social* –en el sentido de Bourdieu–, y su reemplazo por otros más afines a los tiempos que corren.

El capítulo de Cao, Laguado y Rey, reconocidos especialistas en el estudio de la administración pública y con importante experiencia profesional en ella, muestra que una carrera exitosa en el sector privado no es garantía de similar desempeño en la esfera pública, así como es erróneo pensar que la visión de la economía y la sociedad que se tiene

desde la empresa es la más eficaz para encarar los asuntos públicos. El texto fundamenta académicamente el reconocimiento tardío de Isela Costantini cuando debió renunciar a la presidencia de Aerolíneas Argentinas, de que es mucho más compleja la conducción de una empresa pública que la de una corporación privada y eso que Costantini asumió la gestión de AA tras ser gerente de General Motors en Brasil.

El capítulo de Beatriz de Anchorena sobre la captura de la política agropecuaria -el Ministerio de Agricultura inicialmente asignado al presidente de la Sociedad Rural!-, y el de Jorge Sotelo respecto de similar efecto en materia de obra pública y el riesgo fiscal que ello involucra refuerzan, con respectivos estudios de casos, las conclusiones que es posible extraer del texto de Cao y asociados. Estos estudios abren vías de entrada al tema de la corrupción en la gestión pública mucho más productivos que la moral convencional de las buenas conciencias.

Martín Astarita propone una aproximación a las transformaciones del Estado en el gobierno de Cambiemos. En su interpretación, ese Estado muestra elementos de continuidad al mismo tiempo que de diferenciación con las visiones convencionales del neoliberalismo. El énfasis oficial en la *modernización* -hasta el punto de haberse creado un ministerio para dedicarse a ella- se conjuga con intervenciones selectivas orientadas a dar sustentabilidad social a la gestión de gobierno a medida que los efectos negativos de las políticas económicas y financieras arriesgan a alimentar el malestar de grupos amplios de la población más vulnerable, así como de segmentos importantes de su propia base electoral.

Astarita destaca asimismo el papel desempeñado por algunas grandes firmas consultoras en el diseño de la nueva estructura administrativa.

En el diseño de las políticas de los sectores fiscal y financiero es notoria la gravitación de funcionarios directamente provenientes de instituciones privadas y multilaterales internacionales: grandes consultoras, bancos transnacionales, organismos multilaterales de crédito. Con prosa vigorosa, Rovelli conduce un implacable análisis sobre el vertiginoso endeudamiento promovido por Cambiemos. Magdalena Rúa contribuye con un capítulo dedicado a la fuga de capitales como modo de acumulación de riqueza no sólo en las élites de Argentina sino en el conjunto de sus pares latinoamericanas, en la generalización, casi naturalización, de una esencia *offshore* de dichas élites. Estos dos textos obligan a formularse algunas preguntas, entre ellas, ¿qué tanto puede esperarse de estas élites de multiseccular orientación hacia afuera, en materia de desarrollo y mejoramiento social? ¿Qué tipo de Estado y de articulación Estado/sociedad estaría en condiciones de acotar significativamente este modo de ser de las élites?

No es un acaso que el capítulo que más avanza en materia de ideas para salir adelante del actual estado de cosas corresponda a Guillermo Carmona; además de su formación académica, el diputado nacional Carmona tiene una larga y exitosa trayectoria política.

Apoyado en esa formación y en esa experiencia, su texto sugiere un conjunto de acciones político-institucionales para prevenir la colonización del Estado por las nuevas élites de los grandes negocios y atacar con perspectivas de éxito la fuga de capitales; es decir, pasar del diagnóstico a la transformación.

Habría sido deseable, en esa misma perspectiva política, una indagación respecto de las causas de este fenómeno: ¿a qué factores obedece? ¿Qué papel desempeñan en este nuevo esquema los parlamentos? ¿Qué ha quedado de la tradicional mediación política de los intereses particulares o sectoriales? ¿Qué tanto es esto un efecto de la multirreferida crisis de los partidos políticos que, en las nuevas formas de acumulación de capital, deja sin representación política a importantes sectores de la ciudadanía? ¿En qué medida conservan utilidad en estos nuevos escenarios conceptos como hegemonía, autonomía estatal? ¿Cómo se construye ahora la noción de bienestar general? Sobre todo: ¿cómo y con quiénes, detener y reconducir todo esto?

Estas interrogantes y otras del mismo orden no se responden en este libro, pero lo que él contiene contribuirá significativamente a su debate.





*Reseña*

**Alberto Sosa y Cristina Dirié**

# **Argentina y Brasil. Industrialización, contexto internacional y relaciones bilaterales (1940-2010)**

Primera edición - Buenos Aires: AmerSur, 2018. 578 pags. ISBN 978-987-42-7728-2

**Reseña de Amílcar Salas Oroño**  
Universidad de Buenos Aires

El libro de Alberto J. Sosa y Cristina Dirié *Argentina y Brasil. Industrialización, contexto internacional y relaciones bilaterales (1940-2010)* seguramente se convertirá en una referencia tanto para los estudiosos de los ciclos económicos de ambos países como en una contribución estimable para la cada vez más profusa bibliografía comparativista que viene animando las producciones de ciencias sociales y los registros académicos latinoamericanos en general. Con una prolija organización de los diferentes temas a tratar, una sólida y contundente justificación de las afirmaciones dispuestas y una claridad argumental que facilita la lectura del libro, con seguridad que estamos frente a un trabajo tan oportuno para la comprensión de las idiosincrasias nacionales como para una intelección de los devenires de sus relaciones bilaterales, en un momento histórico en el que se vuelve cada vez más necesario una ponderada revisión de las circunstancias que hacen -y las que no- decisivas las aproximaciones entre ambos países.

Uno de los riesgos más habituales de los trabajos comparativistas es recaer en contrastes o binarismos simplificadores de los procesos a ser estudiados. Así, por ejemplo, no son pocos los casos en los que se construyen determinadas “identidades nacionales” que explicarían las conductas de las clases dominantes en un país y otro, los prototípicos desdoblamientos de la acción estatal o bien los comportamientos idiosincráticos micro y macrosociales frente a determinados fenómenos de la cultura o la representación política. Sin entrar en precisiones ni menciones puntuales, pero hay un conjunto nada despreciable de estudios que, en las mismas dimensiones sobre las cuales versa el presente libro, insisten prioritariamente en considerar que las explicaciones para los devenires diferenciales de ambas naciones se relacionan con, por ejemplo, el “gradualismo” de los cambios ocurridos en Brasil, en contraste con el “rupturismo” permanente argentino, o las miradas más “planificadoras” observadas para la constitución del capitalismo brasileño, frente al “cortoplacismo” inmediateista característico de la Argentina.

Estos binarismos, más usuales de lo que creemos, si bien son organizadores de la información que exponen, atentan contra un verdadero reconocimiento de, por un lado, las similitudes de las experiencias históricas compartidas por ambos países y, por otro, la comprensión de cierta plataforma común (aquellos que reforzaría una visión “integracionista” entre Argentina y Brasil) aspectos que, mérito del libro en este caso, no son dejados de lado. En ese sentido debe destacarse que, a lo largo de las más de sus 500 páginas, un refrescante interés por observar de forma conjunta y compartida 70 años de historia hace que este sea un texto de vocación ciertamente latinoamericanista, en tanto pone de relieve aquello que es “compartido como experiencia”. De allí también el método que se utiliza para la exposición: un permanente énfasis en tres grandes períodos históricos –el industrial, el neoliberal y el de las resistencias al régimen neoliberal globalizante– que son, desde la Presentación introductoria al Capítulo X de las “Reflexiones Finales”, mencionados sistemáticamente para que el lector no pierda la referencia de la sincronía histórica de lo que se presenta por separado.

Respecto de los enfoques asumidos por los autores, se distingue la variedad de categorías para comprender el dinamismo de los procesos. Sea desde las “elites”, las “coaliciones militares empresariales” o la misma noción de “bloque social”, por mencionar algunas, no hay un apego a una específica perspectiva de abordaje que explique el recorrido observado. Hay, sin embargo, un punto de partida –que luego se va a ir reponiendo como argumento a lo largo del libro, aunque no desagregado como capítulo exclusivo para cada período– que tiene que ver con el rol de las ideas en los procesos históricos. Precisamente, el Capítulo I tiene que ver con esa “renovación de las ideas” que está por detrás de los cambios que ocurrirán. Se trata de una mirada para nada secundaria ni residual (para con las ideas, algo bastante habitual en los textos económicos), lo que refuerza el tipo de comparación que se propone, precisamente no de contraste entre idiosincrasias diferentes sino de trayectorias compartidas. Si bien esta “renovación intelectual latinoamericana” por momentos incluye elementos que podrían ser distinguidos –por ejemplo, las visiones del Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB) y el Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP) contenían polémicas notorias,

como así también fueron distintos los contextos de sus fundaciones- esta aproximación ilumina un aspecto clave: las transformaciones y los cambios responden a determinados “proyectos políticos”, sin los cuales se pierde el sentido general de la dialéctica histórica.

Desde el Capítulo II (“La fantasía autonomista”) hasta el Capítulo IV (“Desarrollo asociado e ISI difícil”) se hace un repaso ponderado de los procesos de industrialización en un país y otro, donde se describen -de forma original- dos elementos que permiten comprender no sólo aquello que está supuesto en un proyecto de Nación sino también aquello que forma parte constitutiva de las opciones políticas del contexto: la cuestión geopolítica y la confirmación -desde las estructuras del Estado- de la planificación como circunstancia decisiva de la industrialización. Por la forma en que está realizada la presentación de estas dimensiones -que podría, obviamente, contar con mayores precisiones desde un punto de vista historiográfico de los singulares actores del período que las propician, circunstancia que escapa a los objetivos de un trabajo como este- permite llevar la comparación a un punto en el que se acoplan perfectamente aquellos condicionantes externos e internos que irán, progresivamente, no sólo empujando para “La bifurcación de los senderos industriales” (Capítulo V) sino también dejando planteado, posteriormente, el panorama complejo de los retornos democráticos en el Capítulo VI (“Democracia y Asociación Argentina-Brasil”).

Este Capítulo VI, si bien continúa con la estructura argumental expuesta hasta ese tramo del libro, vuelve a introducir con cierto destaque la cuestión de las ideas, o más bien, de los compromisos (de ciertos) intelectuales y políticos para con la edificación de una nueva etapa en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil. Aquí la “cuestión bilateral” adquiere un espacio temático propio, donde se ponen en relieve los pasos previos de la relación y se muestra -a contramano de lo que supuso, luego, incluso fuera del tiempo consignado en este libro, el relato que se hizo de, por ejemplo, el MERCOSUR- que “la elaboración del Acuerdo Alfonsín-Sarney” tenía una substancia programática histórica más densa de la que habitualmente se le asigna, congruente con una relectura de los destinos de ambos países en las claves que aquí mismo se iluminan. Los Capítulos VII (“El régimen neoliberal”) y el Capítulo VIII (“Resistencia al neoliberalismo”) exponen las asimetrías nacionales en los tiempos de los cambios para Argentina y Brasil y si bien hay algunas cuestiones que quedan más claras si se leen estos dos Capítulos en paralelo con las consideraciones del Capítulo X (“Reflexiones finales”), en todo momento la argumentación no deja de ser clara, contundente y precisa. El Capítulo XIX (“Acerca del mercado de trabajo y la situación social”) es un apartado tan importante como necesario para los argumentos de este libro: muestra desde un ángulo cuantitativo los efectos históricos de la industrialización, el neoliberalismo y las resistencias al neoliberalismo, permitiendo al lector realizar un ejercicio de reconstrucción que, sin dejar de estar inducido por los autores, abre otros interrogantes en relación con las resultantes entre “proyecto” y “proceso histórico”. Quizás sea el recorrido de esta combinación el que permita -más allá de la solvencia bibliográfica, la organización argumental y el enorme esfuerzo sintético- que este libro se vuelva de indispensable consulta para los próximos tiempos.

## **PARES EVALUADORES EXTERNOS DEL VOLUMEN 8 (Nos 15 y 16)**

**La Revista Perspectivas de Políticas Públicas agradece la colaboración de las y los siguientes colegas:**

*Aquilina, Natalia* CIPPEC

*Biagini, Graciela* UBA

*Camelo Rincón, Milton* Universidad Lasalle, Bogotá

*Glauber Cardoso Carvalho* Universidad Federal de Río de Janeiro

*Cieza, Daniel* UNLP

*Di Marco, Ma. Cecilia* UNCPBA

*Escudero, José Carlos* UNLP

*García, Ariel* UBA

*Garcilazo, Romina* UNR

*Helfott, Federico* UNM San Marcos

*Juliá, Marta Susana* UN Córdoba

*Manzur, Tania María* Universidad de Brasilia

*Marzonetto, Gabriela* CIEPP

*Niella, Fernando* UN Misiones

*Paiva, Verónica* UBA

*Paulino, Ma. Inés,* UBA

*Peri, Pablo* INTA

*Pinatta, Ma. Angélica* UNR

*Ramírez, Silvina* UBA, U de Palermo

*Rosa, Paula* UNGS

*Sotelo Maciel, Jorge* UN de San Martín

*Vicente, Martín* UNCPBA/CONICET

## **Indicaciones editoriales y de estilo**

Los autores y autoras interesados en publicar artículos o reseñas bibliográficas en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** pueden enviar sus trabajos a través del sistema OJS ingresando a la página [revistas.unla.edu.ar/perspectivas](http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas) o bien por correo electrónico a [perspectivas@unla.edu.ar](mailto:perspectivas@unla.edu.ar)

Previamente, deberán verificar que sus textos se ajustan al Reglamento Editorial y normas de estilo que se detallan a continuación. En caso contrario los textos serán devueltos al remitente.

### **Reglamento Editorial**

Los artículos presentados para publicación son sometidos a dos evaluadores externos de acuerdo al sistema “doble ciego”. La evaluación versará sobre la calidad sustantiva del texto (aportes teórico-metodológicos, nuevos enfoques, relevamiento de nuevos aspectos de un tema, etc.) así como de su pertinencia respecto de la temática de la Revista. Artículos y reseñas serán arbitrados por la Revista serán sometidos previamente a arbitraje de acuerdo al sistema “doble ciego”. Las reseñas serán sometidas a dictamen del Comité Editorial.

Los textos presentados a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano. Los textos serán presentados en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

La extensión máxima de los artículos es 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

### **Normas básicas de estilo**

#### **1. Artículos**

La tipografía utilizada deberá ser Times New Roman tamaño 12, interlineado 1.5, incluso las notas y referencias.

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de 150 palabras como máximo. Deberán proponerse cinco (5) palabras clave, en ambos idiomas. El resumen deberá presentar claramente el objeto del trabajo y sus principales conclusiones.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Times New Roman 12, sin sangría, salvo que excedan las tres (3) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Todas las notas, sin excepción, serán identificadas con numeración arábica correlativa y ubicadas al final del texto.

Se aconseja evitar cuadros y gráficos que utilicen colores. Unos y otros se incluirán al final del texto, con la indicación “AQUÍVA EL CUADRO (O GRAFICO) No” en el lugar correspondiente del texto. Se sugiere limitar los gráficos al mínimo indispensable.

**Referencias bibliográficas:** En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: **Sassen, Saskia** (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: **Mato, Daniel** (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. *Estudios de Sociología* 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: **Vilas, Carlos M.** (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) *La universidad en la Argentina*. Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: **Hill, General James T.** (2004) *Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24*. <http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo APA se aplicarán subsidiariamente.

## **2. Reseñas bibliográficas:**

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), publicados no más atrás de un año del de circulación del respectivo número de la Revista.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: **Oscar**

**Madoery**, *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1a edición. Ushuaia: Ediciones UNTDE, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed.

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/index.php/perspectivas-de-politicas-publicas-presentacion>

## **Proceso de arbitraje por pares**

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

## **Derechos de autor y política de responsabilidad**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús

**Realidad Económica** es la revista de ciencias sociales del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abocada al tratamiento interdisciplinar de cuestiones económicas, políticas y sociales; desde una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico y con la defensa de los derechos humanos. Ha sido incorporada al Núcleo Básico de Revistas del CAICYT y está dirigida a profesionales, investigadores, estudiantes, empresarios, dirigentes, trabajadores y cooperativistas.

La revista se edita desde 1971 y tiene un tiraje de 5.000 ejemplares con una periodicidad de 45 días. Se accede a la misma mediante suscripción.

Nº 316 - 16 de mayo al 30 de junio de 2018

## ÍNDICE

### **Hacia una serie de pobreza por ingresos de largo plazo. El problema de la canasta**

*Agustín Arakaki*

### **La agro-geopolítica global de China: implicancias para la Argentina (2003-2017)**

*Diego Taraborrelli y Juliana González Jauregui*

### **Pergamino, Iowa y los salarios en la agricultura pampeana: viejos mitos y nuevas realidades**

*Juan Manuel Villulla*

### **Organismos de Promoción de Exportaciones. Propuestas para la Argentina**

*Lisandro Mondino*

### **Reseña / por Mabel Manzanal Estado, Sociedad y Economía en la provincia de San Juan. Período 1976-1989**

*Delia Inés de la Torre (coordinadora)*



ISSN 0325-1926  
Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso  
CABA, Argentina, C1086AAT  
Tel. (5411) 4381-7380/9337  
www.iade.org.ar  
realidadeconomica@iade.org.ar

**IADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONÓMICO

## **Puntos de Venta de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas**

### **Venta en librerías**

*Librería de la UNLa*

Edificio José Hernández

29 de Septiembre 3901

Remedios de Escalada

*Fedro Libros*

Carlos Calvo 578

Ciudad de Buenos Aires

*Librería Vivaldi*

Santiago del Estero 998

Ciudad de Buenos Aires

*Páginas Libres*

Santiago del Estero 1112

Ciudad de Buenos Aires

*Librería de Las Madres*

H. Yrigoyen 1584

Ciudad de Buenos Aires

*Prometeo Libros*

Corrientes 1916

Ciudad de Buenos Aires

