

DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.



**IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA
CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA PLANIFICACIÓN.
NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA
NUEVAS Y DISTINTAS PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.**



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS

**Compiladores:
LEILA ANDALLE
CLAUDIO CALLIERI
MARÍA LUZ EZQUERRO**



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba

**DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO
NEODESARROLLISTA.**

**IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD
INSTITUCIONAL Y PARA LA PLANIFICACIÓN. NUEVAS
FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y
DISTINTAS PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.**

Compiladores:

**LEILA ANDALLE
CLAUDIO CALLIERI
MARÍA LUZ EZQUERRO**



Del estado neoliberal al estado neodesarrollista: implicancias y desafíos para la capacidad institucional y para la planificación: nuevas formas de gestión pública para nuevas y distintas problemáticas por LEILA ANDALLE; CLAUDIO CALLIERI; MARÍA LUZ EZQUERRO se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

Del estado neoliberal al estado neodesarrollista: implicancias y desafíos para la capacidad institucional y para la planificación: nuevas formas de gestión pública para nuevas y distintas problemáticas / Leila Andalle ... [et al.]; compilado por Leila Andalle ; María Luz Ezquerro; Claudio Callieri. - 1a ed. - Córdoba: Asociación Cooperadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.N.C., 2016.

274 p.; 23 x 17 cm.

ISBN 978-987-3840-36-4

1. Administración Pública. 2. Desarrollo Económico. 3. Planificación Económica. I. Andalle, Leila II. Andalle, Leila, comp. III. Ezquerro, María Luz, comp. IV. Callieri, Claudio, comp.

CDD 351

Asociación Cooperadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.N.C., 2016.
Av. Valparaíso s/n - Córdoba - Argentina
Tel.: (0351) 4697879 - E-mail: asoccoop@eco.unc.edu.ar

ISBN 978-987-3840-36-4

Hecho el depósito que previene la Ley N° 11.723
Derechos Reservados © 2016

Impreso en la Asociación Cooperadora de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba - Córdoba - Argentina

AGRADECIMIENTOS

A la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba por el apoyo económico que permitió financiar esta edición.

A la Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Administración e Instituto de Contabilidad, por el apoyo académico.

Al Profesor Alberto Cividini, fundador de la cátedra de Administración Pública, fuente de inspiración para hacer de la docencia una permanente búsqueda de la verdad... ¿qué es sino la investigación...?

Al Profesor José Marías Las Heras, por permitirnos continuar con esta labor, y por su colaboración con este proyecto.

A Catalina Alberto y Mariana Ferrando por sus aportes claves para concretar esta publicación.

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

PREFACIO

Esta publicación refleja una labor académica y de enseñanza e investigación llevada a cabo desde la Cátedra de Administración Pública y el Instituto de Contabilidad de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Esta actividad tiene por finalidad, iniciar en el uso de herramientas de investigación a estudiantes del último año de las carreras de Contador Público y Licenciatura en Administración. Luego, esta instancia se convierte en parte central del proceso de “aprendizaje” de un modo singular y a través del camino más difícil y sinuoso, que es el del descubrimiento. Convencidos que estos mecanismos aportan a la innovación y contribuyen a mejorar la calidad del aprendizaje en una universidad masiva, en la cual cada vez con mayor evidencia, las formas tradicionales de enseñanza aprendizaje resultan más ineficaces y complejas.

El resultado de este proceso, para el ciclo lectivo 2015, es una serie de trabajos que consisten en estudios de casos reales en los cuales los alumnos trabajan con base en un área, sector, temática o eje problemático aplicando diversas técnicas de relevamientos de información de modo exploratorio pero que, finalmente, cumplen el propósito de indagar, descubrir, profundizar sobre problemas que asumen el carácter o estado de “públicos”.

En esas travesías, y partiendo de conocimientos teóricos y prácticos ya aprendidos en asignaturas previas de la carrera, la finalidad es la apropiación y la aplicación de manera analítica, crítica, la construcción y deconstrucción de conocimientos. El abordaje en la mayoría de los casos es descriptivo y, generalmente, utilizando la tradicional y convencional matriz de análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Ello con el fin de sistematizar la información y establecer un método de presentación que homogenice los criterios para todos los casos de estudio.

El tópico común, que operaba como punto de observación y factor común a todos los casos y en el marco de las nuevas formas que asume el rol del

Estado en la posmodernidad, ha sido la *Asociatividad Público-Privada* como forma de abordaje de los asuntos públicos, como innovación secular para resolver determinadas problemáticas que recaen bajo la responsabilidad o tutela del Estado, y cómo esto incide actualmente en los modos tradicionales de planificación-acción de los gobiernos de distintos niveles.

En otras palabras, se trata de una construcción conjunta de un equipo de docentes de la Cátedra y estudiantes del último año de la carrera en torno de una materia optativa –“Administración Pública”- cuya temática versa esencialmente sobre cuestiones de índole sociopolítica, económica y financiera del Estado. La temática que aborda la materia, el estudio de la naturaleza del Estado y la sociedad, abarca en sí mismo la comprensión de fenómenos complejos, contradictorios y cada vez más conflictivos asuntos que componen las abultadas agendas de los gobiernos. Las dificultades que éstos enfrentan para encontrar soluciones de largo alcance a problemas estructurales, están estrechamente asociadas a la forma de conocer y abordar las temáticas de este tipo. La simplificación, la modelización, la reducción de los problemas públicos a interpretaciones de carácter tecno-burocrático o gerencial es la primera dificultad para abordar su solución.

Cada trabajo es objeto de seguimiento permanente, durante un semestre de trabajo, por parte de un tutor designado de entre los miembros de la cátedra. Luego se someten a evaluación por parte de un comité formado por dos o más miembros de la Cátedra y eventualmente un miembro externo experto en la temática. Superadas estas instancias y aprobados los trabajos, los autores de los mismos los exponen y defienden en un plenario público de presentación a la que pueden asistir los miembros de la comunidad de la Facultad que deseen hacerlo o de las áreas públicas sobre las cuales se ha trabajado. Una vez expuestos, cada asistente a este evento somete los trabajos a una calificación por orden de mérito. De los 25 trabajos realizados este año se eligieron los primeros 8 en el orden de mérito resultante y que son los aquí publicados.

SOBRE LOS AUTORES-COMPILADORES.

LEILA ANDALLE, es Contadora Pública (FCE-UNC), Magíster en Administración Pública (IIFAP-UNC), Doctorando en Administración y Políticas Públicas (IIFAP-UNC). Se desempeña como Profesora Adjunta de las Cátedras de Administración Pública (Administración) y Administración y Sistemas de Información Gubernamental (Contabilidad), ambas de la Facultad de Ciencias Económicas. Ha sido Secretaria Ejecutiva de Posgrado (FCE-UNC). Ha sido docente de otras universidades públicas y privadas, siempre en las temáticas vinculadas a su especialidad, en temas de Administración y Políticas Públicas. leila.andalle@gmail.com

MARÍA LUZ EZQUERRO, es Contadora Pública (FCE-UNC), Magíster en Relaciones Internacionales (CEA-UNC), Doctorando en Estudios Sociales de América Latina (CEA-UNC). Ex-Becaria del Gobierno de Italia en estudios sobre Administración Pública. Se desempeña como docente en las Cátedras de Administración Pública e Introducción a las Ciencias Sociales, ambas de la Facultad de Ciencias Económicas. Ha sido y es docente de otras universidades públicas y privadas en temáticas vinculadas al Sector Público. Actualmente coordina la Diplomatura en Gestión de Negocios con la República Popular China. eluchi@hotmail.com

CLAUDIO CALLIERI, es Contador Público (FCE-UNC), Administrador Gubernamental (INAP) y Doctorando en Ciencia Política (CEA-UNC). Ha estado a cargo de la materia Estructura Económica Mundial y Argentina en la Universidad Nacional de Quilmes (2002-2005). Ha participado desde 2002 en el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, coordinando la observación de distintas políticas hacia los

sectores productivos. Se desempeña como docente en la Cátedra de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y tiene a cargo el Seminario de Creación de Valor en el Estado en la Tecnicatura en Gestión Universitaria de la UNC. claudio.callieri@gmail.com

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
PARTE I	17
Capítulo 1: La conformación de los problemas públicos.	19
Capítulo 2: El sinuoso sendero de la Administración del Sector Público Argentino.	41
Capítulo 3: Planificación neodesarrollista y rigidez de la matriz productiva.	53
Capítulo 4: Asociación Público–Privada: un nuevo desafío para el administrador público	63
PARTE II.....	109
Capítulo 1: Caso ADEC. Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba	111
Capítulo 2: Política de nacionalización de YPF, causas y consecuencias.....	125
Capítulo 3: Política de desarrollo aeroespacial argentina. El sector espacial argentino: instituciones, empresas y desafíos	139
Capítulo 4: Proyecto Torres Eólicas de Esperanza.....	161
Capítulo 5: Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.....	187
Capítulo 6: Parques Industriales en Argentina como estrategia de ordenamiento urbano y generación de nuevos espacios de formación	207
Capítulo 7: Plan de Desarrollo Noroeste	229
Capítulo 8: Argentina y el Litio.....	251

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

INTRODUCCIÓN

El Estado moderno ha experimentado un incesante crecimiento en su tamaño y en la diversidad de sus funciones. A partir de los años setenta del Siglo XX comenzó a replantearse en distintas regiones del mundo el alcance de la incidencia del Estado en la vida económica y social.

Con la guerra fría durante los años posteriores a la Segunda Guerra, y mientras en el plano de las ideas económicas se había afianzado el intervencionismo keynesiano, la rivalidad entre el bloque occidental y el bloque socialista acrecentó el interés por las áreas periféricas de la economía mundial, que en gran medida eran el escenario concreto de la disputa. En ese contexto surgió en los países centrales una concepción desarrollista del Estado. Una indagación teórica de posibles vías para la industrialización de las zonas atrasadas. En América Latina la escuela estructuralista asumió esa misma visión desde una perspectiva específicamente regional y que intentaba diferenciarse de las tradiciones “eurocéntricas”, profundizando el estudio de las peculiaridades que adquirirían los procesos y fenómenos en los países de la región. Se trata de un enfoque que atribuye al Estado un rol fundamental para el logro del crecimiento, el desarrollo vía industrialización, impulsando activamente la creación de sectores inexistentes en las estructuras productivas tradicionales.

La crisis del Estado de Bienestar, en los años subsiguientes, el replanteo neoliberal del alcance del Estado, fue ante todo una reacción del sector del capital financiero de los países centrales contra el estancamiento económico, el cual atribuía en gran medida a un peso excesivo del gasto público social de los países periféricos, causal de déficits fiscales estructurales y endeudamiento. Tras el final de la guerra fría el impulso reformista se irradió a todo el mundo, con características particulares según las regiones.

En Argentina, la Reforma del Estado se propagó como receta exclusiva para sacar de las crisis estructurales, a partir de 1989, aunque el ciclo neoliberal puede considerarse iniciado en 1976, con la última dictadura cívico militar, con algunos breves intentos intermedios por revertir esta orientación, pero con resultados que demuestran más fracasos que éxitos. La crisis de 2001 fue determinante para un nuevo viraje en el rol del estado, orientado ahora a resguardar el mercado interno, alentar la producción, fomentar el consumo y asistir a sectores más vulnerables. En breve y sintético raid, llegamos a un nuevo viraje en la concepción que debe asumir el Estado en la era posmoderna, que es denominada “*neodesarrollismo*” por buena parte de la comunidad científica que mira de cerca estos acontecimientos.

Este proceso de transformación del estado neoliberal al estado neodesarrollista, modifica a su paso el efecto de las políticas públicas sobre los distintos sectores económicos y sociales y reestructura la forma que asumen las relaciones al interior de la sociedad. En otros términos, fue mutando el sentido de la estatalidad, y la percepción que la comunidad tiene de ello, en tanto que, a partir de una visión diferente surgen también demandas de nuevo tipo a las instituciones estatales, sea a las existentes u otras nuevas que deben crearse.

El cambio de visión es un fenómeno con varias aristas. Por una parte, visiones diferentes van asociadas en general con diferencias en cuanto a cuáles intereses son los preponderantes. Y la diferencia de intereses conlleva en la superestructura una determinada identidad ideológica. A su vez, ideología e intereses impregnan las metodologías de análisis y los criterios de valoración de las políticas públicas. De modo que, el perfil de los funcionarios políticos y operativos, según su formación específica y demás características, puede encontrarse en mayor o menor tensión con los objetivos generales impulsados desde el máximo nivel de conducción del Estado. Los modos de

reclutamiento, capacitación, ascenso o expulsión suelen no ser consistentes con las necesidades de cumplir los objetivos establecidos por la política.

En estas circunstancias, surgen nuevas formas de gestión, nuevas alianzas estratégicas, nuevas fuentes de financiamiento que complementen a las tradicionales y que a su vez operan como incentivos a determinados sectores con objetivos e intereses particulares en el proceso de desarrollo. La combinación de formas públicas con iniciativas privadas de gestión de cuestiones públicas puede ser una de las tantas formas de orientar la planificación en esta nueva era en la que se contextualiza la actividad de los gobiernos latinoamericanos.

Nos proponemos indagar acerca de esas experiencias y en distintos planos de nuestra labor de investigadores y docentes pusimos en marcha diversas metodologías en las cuales presentar estos análisis de casos que sirvan de base para futuros avances y profundización de estas temáticas que nos ocupan.

En el punto de inicio de la investigación, existe un conjunto de referencias bibliográficas que ha servido de inspiración para formular el proyecto.

En lo que respecta a la evolución histórica reciente del Estado en las diferentes regiones del mundo, nuestro enfoque se apoya centralmente en la síntesis que ofrece la *“Historia del Siglo XX”*, del historiador británico Eric Hobsbawm. La relación de los intereses sectoriales y sus visiones asociadas, con el enfoque de la acción estatal, ha sido abordada de manera muy interesante en un libro de Peter Gourevitch. Seguimos las orientaciones de esos materiales para que los alumnos consoliden una base de conocimientos teóricos comunes e internacionales referidas a problemas públicos.

Las reformas neoliberales han recibido un profuso tratamiento bibliográfico. Una comprensión relativamente amplia de las ideas que han estado en discusión, de los mecanismos utilizados y de los efectos de las reformas, la

encontramos en los documentos y debates que se ofrecen en el ámbito del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Complementamos esta información con otras fuentes de distinto origen.

Entre los múltiples textos que tratan la evolución de las capacidades del Estado argentino, destacamos el aporte conceptual del investigador Ricardo Sidicaro, y valoramos también la amplia perspectiva del trabajo de Oscar Oszlak. En el trabajo de investigación, otra fuente fundamental serán los datos empíricos sobre la evolución concreta de nuestro Estado en los últimos años, a obtener de la información presupuestaria, la normativa y demás información surgida directamente del proceso de funcionamiento de la Administración Pública Nacional, Provincial y Local.

Por ello, en el primer capítulo abordamos cuestiones teóricas, aspectos sociológicos y sociopolíticos fundamentales que procuran una inmersión de fondo en la naturaleza de los problemas públicos, con una mirada de estado de situación a nivel regional -a través de un simple y muy breve panorama de lo que muestran unos pocos indicadores para Latinoamérica- y también la situación de los estados subnacionales en nuestro país -a través de lo que ha sucedido en estos últimos años en las relaciones fiscales entre Nación y Provincias.

En el segundo capítulo se presenta, en breve síntesis analítica, la perspectiva histórica de la evolución del Estado argentino, con sus luces y sus sombras, pero con la impronta que deja entrever los vaivenes y los trasfondos de lo que hay detrás de cada configuración especial que asume el Estado en cada etapa a lo largo del último siglo. Esto contribuye a la comprensión de los hechos más actuales o recientes. Sin la perspectiva histórica, el análisis del presente pierde sustancia, sentido y contenido. También y a destacar la fundamental distinción entre *modernización e innovación*, que ha signado de manera crucial los destinos de la organización estatal.

En el plano económico, nuestras lecturas se dirigen, en sentido amplio, a los autores de la escuela estructuralista latinoamericana, que por cierto no es completamente homogénea y que fue modificando sus paradigmas a lo largo del tiempo. Con respecto a la política económica argentina del siglo XXI, indagamos en los autores que asumen la condición de economistas heterodoxos, en virtud del protagonismo de esa corriente en la explicación y análisis de las estructuras económicas y sociales latinoamericanas. A los fines de esta sucinta enunciación, asociamos la heterodoxia a la activa intervención del Estado en el fomento del consumo, la producción y la promoción del desarrollo social, económico, científico y tecnológico.

La planificación como herramienta del sector público tiene una larga tradición en ámbitos estructuralistas latinoamericanos relacionados con la CEPAL, especialmente la prolongada tarea que por décadas ha venido cumpliendo el ILPES. Es también importante examinar las metodologías de planificación que propician los organismos financieros internacionales. Y revisar la ambiciosa propuesta del experto Carlos Matus, que intenta fundamentar que su propio enfoque es superador de los otros existentes. Al igual que en el tema de las capacidades, es de especial interés pasar revista a los esfuerzos de planificación que se han realizado en el Estado nacional en años recientes, evidenciados en múltiples planes de gran envergadura y con objetivos de largo alcance, entre los cuales se pueden contar como ejemplos el Plan Agroalimentario 2020, el Plan Estratégico Industrial 2020 y el Plan Plurianual de Ciencia, Tecnología e Innovación. Asimismo, resultan de interés científico el estudio de documentos vinculados a los planes de CONADE (1965-69) y otros antecedentes de planificación a gran escala de nuestro país que ayudan a la comprensión teórica y aplicada de la cosmovisión que comprende el neodesarrollismo.

El análisis de estas nuevas formas de planificación y la inclusión del Sector Privado en la gestión e implementación es abordado en los capítulos tercero y

cuarto. Con diferentes perspectivas, más analítica en un caso y más descriptiva en el otro. En el capítulo tercero se analiza la relación entre estas nuevas formas de gestionar el desarrollo y la rigidez de la matriz productiva en nuestro país, con un análisis sectorial lo más minucioso que permitió el alcance de este modesto trabajo. En el capítulo cuarto, se efectúa un estudio más teórico de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil a lo largo de la historia del siglo XX y en la actualidad.

Finalmente, estos ensayos que intentan explicar al Estado en la posmodernidad se coronan en la Parte II con el estudio de ocho casos actuales, realizados por futuros investigadores, siendo el resultado de aplicar herramientas de análisis teórico a situaciones de la realidad y serán la base para estudios más profundos a retomar en investigaciones posteriores.

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

PARTE I

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

CAPÍTULO 1: La conformación de los problemas públicos.

Leila Andalle

PALABRAS CLAVES: Administración y Políticas Públicas, Gestión Pública, Investigación Social, Desempeño Fiscal y Gasto Público.

1.1. Marco sociopolítico de análisis de la naturaleza de los problemas públicos.

Un lugar central ocupa en el recorrido de nuestras preocupaciones el entorno en el cual se desarrollan nuestros intereses investigativos, el marco en el cual situamos el estudio de los casos y las formas en que se conforman los problemas públicos. En otras palabras, interesa indagar acerca de los procesos por medio de los cuales un tema o asunto puede pasar de la órbita privada o individual a una instancia de carácter público, un ciclo en el cual se registra una transformación que hace que un asunto pasa a instalarse en un plano del imaginario social como pasible de resolverse con un criterio que incluya a un colectivo, definido como “público”, en virtud de su condición de concernido (CEFAI; CEDRIC: 2012).

La tradición constructivista aborda los problemas sociales y sus soluciones como objetos a deconstruir. Los considera como procesos de desarrollo que son efecto de conflictos de intereses y relaciones de fuerzas abordados a nivel de las macro organizaciones políticas y sociales de un colectivo, desde altas esferas de acción pública hasta medios masivos de comunicación.

El pragmatismo considera que el abordaje parte de una cadena de investigaciones, experiencias, problematización y constitución de públicos. Emergencia, configuración, estabilización y construcción social e histórica.

Cefaï y Cedric (2012) plantean una la vuelta al pragmatismo, partiendo desde la perspectiva de Dewey (2010) en “*Lo público y sus problemas*” que considera que la problematización de una situación está asociada (*si ne qua*

non) a la constitución de sus públicos. La definición de una situación problemática (entendiendo problemático como: desconcertante, confuso, inestable, perturbador, shock, impedimento o bloqueo) y la composición de las comunidades concernidas (afectadas directa e indirectamente) son partes de un mismo proceso.

Mientras, Robert Park, rechaza tesis de la *naturalidad histórica*: “*la historia natural de los problemas es la historia del proceso político que los engendra*”. La política no es el choque frontal entre fuerzas brutas, sino que participa del orden moral del que emerge, da forma a los conflictos, organiza el proceso de discusión e investigación, evitando la explosión de la sociedad civil.

Park, reivindica la perspectiva ecológica naturalista: transacciones entre el entorno físico, histórico, intelectual y político, y los organismos que allí se desarrollan (agentes individuales y colectivos, problemas, dispositivos técnicos, etc.). Recorrido entre: malestar definido y su desenlace. En este sentido el pragmatismo propone abrir nuevas perspectivas y hacer nuevos cuestionamientos.

Plantea una mirada crítica y teórica al constructivismo de Chicago de los 20's, afirmando que perdieron de vista la cuestión de lo público... “*los problemas sociales son lo que las personas creen que son, si no no hay problema, aun cuando existan para los investigadores científicos*”

En los años sesentas, el etiquetado, la categorización o el tratamiento del problema público¹ como “un desvío” conllevaba un riesgo en sus

¹ Una pequeña revolución que involucraba autores como Kitsuse y Spector (1975), hizo lugar a investigaciones de Becker, Goffman, Matza, Garfinkel y Gusfield que aparentemente rompían con el funcionalismo de Merton y Nisbett (1961), atacados fuertemente por especialistas del “desviamiento”- Labeling Theory (escuela de la reacción social/teoría del etiquetado)-. En 1977 afirmaban emergencia de un nuevo paradigma (en la realidad no hacía más que inscribirse en la corriente que criticaban). Criticaban a Becker de conservar categorías: “condiciones subjetivas” y “definiciones subjetivas”, ellos daban un paso más allá, agregando las “condiciones supuestas”. Fueron acusados de “incoherencia interna”, “trucaje ontológico”, de hacer una jugarreta conceptual, pero nunca abandonaron el “lugar real

formulaciones: la abstracción total de las experiencias individuales y colectivas “*los problemas públicos se viven como ficciones muy distintas de la seriedad de la vivencia de los afectados*”.

La tesis constructivista de que “*la realidad es social e históricamente construida*” pasa por alto cuestiones importantes desde el punto de vista epistemológico, ético y político. Propone sustituir la polaridad entre la crítica a construcciones arbitrarias y la demarcación de los hechos objetivos (Dewey, 1927).

Las “*situaciones problemáticas*” son indisociables de los “*campos de experiencia*” en los cuales ellas son identificadas, caracterizadas, definidas, interrogadas, juzgadas, transformadas, suprimidas (Koselleck, 1990). Los campos de experiencias abren dinámicas de transacciones entre organizaciones individuales y colectivas entre ellas y con sus entornos.

Estos autores definen situaciones problemáticas como una ruptura de armonía en el medio ecológico, en la vida colectiva, en la forma de vida... Ello puede tornarse en “problema público” según la definición y composición de las comunidades concernidas (directa o indirectamente). De cierto modo es una situación que interpela a la organización, entorno y culturas de esas comunidades, refiere a las dinámicas de problematización, a las formas que asumen los temas de preocupación compartidos. Luego de alcanzar consistencia, realidad y legitimidad de problemas públicos, emerge una etapa de sensibilización e indignación de los afectados directa o indirectamente (concernidos). Expresión, simbolización y decisión política se vuelven cuestiones de conflicto y de poder, y objeto de la mediación por parte de las instituciones vinculadas. Devienen en atribución de responsabilidades causales y designación de responsabilidades políticas.

exterior trascendental independiente del sistema de coordenadas de los actores”. También ambigüedad de la idea de “claim-making activities” (los problemas sociales son actividades de reivindicación).

Para Dewey y Mead (2010) los públicos deben aplicar un “método científico” a fin de lograr “publicidad”. Plantear el problema, juntar fuentes, coordinar medios, demostrar hechos, elucidar causas y motivos, identificar aliados y adversarios, divulgar en medios, movilizar líderes de opinión y responsables políticos. La publicidad, en definitiva, para estos autores, pone a prueba el filo de las discusiones, investigaciones y experimentaciones, tal y como una piedra de toque pone a prueba la nobleza y pureza de una pieza de metal. La “publicidad” transmuta *opinión individual* en *opinión pública*, “*intereses privados*” en *interés general*.

Resulta interesante deshilvanar los mecanismos por los cuales va adquiriendo entidad una colectividad política, cómo se refleja, organiza, se transforma. Cuáles son las preguntas que se auto-formula una comunidad, qué experiencias comunes los movilizan, qué regulaciones existentes o ausentes generan ciertos malestares o desajustes en la vida en comunidad. Cómo se configuran las modalidades de compromisos de los individuos (aportan experiencias, desarrollan hábitos, se apoyan en creencias, adquieren capacidades específicas). Como se generan nuevas capacidades de acción a partir de cierta creatividad individual y colectiva. La acción colectiva puede poner en cuestión, revigorizar el conflicto, las controversias, relanzar la problematización y publicización. La crítica puede desestabilizar el “orden público”, y eventualmente, romper los procesos hegemónicos de un momento histórico.

Comprender las razones o motivos por los cuales procesos de temporalización un malestar se vuelve un problema público y cómo las redes conceptuales y mediaciones simbólicas prearticulan la expresión de un malestar y pueden componerse para dar forma a un problema público. O de qué manera pueden invisibilizarlos, deben formar parte del proceso analítico.

La definición y resolución de la situación problemática es indisociable de la organización de su solución. Los procesos de planeación y el diseño de las formas de solución no son objetivos ni subjetivos en sí mismos. Se ponen en juego en una red de perspectivas, formas de gestión, de agenciamientos

institucionales, culturas públicas y políticas que se van imbricando y realimentando y de las que se nutren y actualizan las propias perspectivas y redes de perspectivas conceptuales.

El proceso de investigación social e investigación acerca de los problemas públicos, procura organizar ciertos saberes y la inteligencia colectiva o de conjunto de una sociedad -en un espacio-tiempo definidos. Proporciona herramientas para entender ciertas razones públicas, provee información relevante para la toma de decisiones públicas con potencial de tornarse en políticas públicas concretas, en instituciones que demandan las nuevas formas de vida sociales, o en reconfigurar o cuestionar las ya existentes. La investigación propone siempre alternativas de abordaje, nuevas perspectivas, dinamiza los procesos aletargados o burocratizados, o que simplemente han perdido el anclaje a la sociedad y a los motivos que motorizaron su génesis. La investigación puede y debe funcionar como dinamizador, con su poder de innovación, como un disparador de alarmas para detonar en aquellos puntos donde las instituciones se han dejado ganar por la rutinización, o cooptados por intereses ajenos a su naturaleza y a su misión esencial.

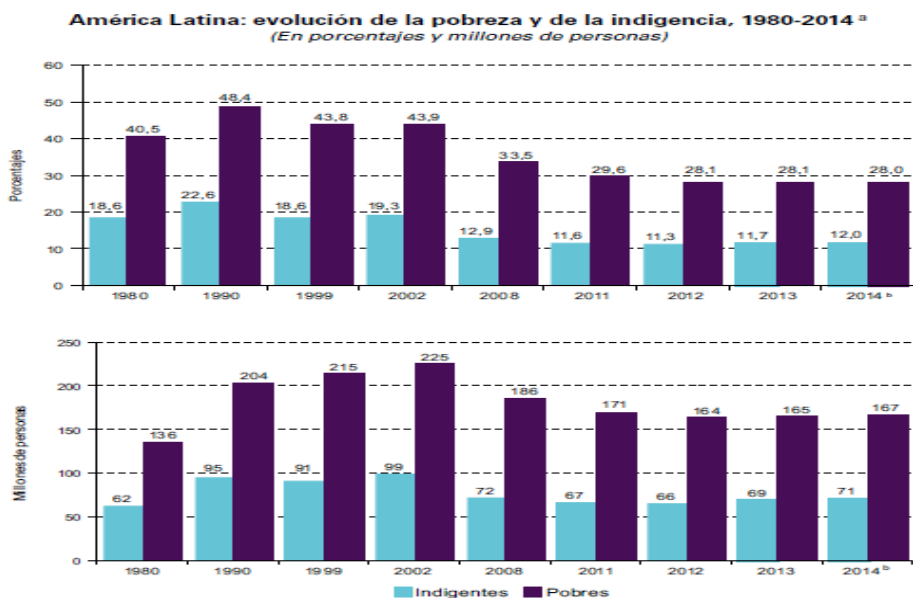
A la vez, se debe contribuir al análisis de la escena pública, donde los actores deben hacer cuentas y dar cuentas de lo que hacen (Garfinkel, 2007 en Cefai y Cedric; 2012), justificar públicamente, el carácter de los hechos públicos, comprender las disputas suscitadas en situaciones problemáticas: muchos campos se enfrentan dirigiéndose a terceros, espectadores susceptibles de volverse a su vez actores. Esto significa cierta reversibilidad entre la opinión pública y el comportamiento colectivo. La publicidad es el elemento y el medio de la experiencia democrática y republicana en contextos de disputa, definición, de categorización, de mediación, explicación, interpretación, dogmatismo, pronóstico, dar cuentas y encontrar soluciones, a grandes problemas como la desigualdad, el empleo, la productividad, en fin, el desarrollo social y económico sustentable.

1.2. La planificación del desarrollo en el sistema capitalista. Laberintos y contradicciones de políticas públicas en América Latina.

Después de la transición de los 70-80's, luego de una fase de tremenda expansión del imperialismo y como resultado del auge económico sin precedentes en la historia del modo de acumulación capitalista del período 1948-73 (Borón, Atilio A., 2014, pág. 42)- se configura un nuevo “orden social” (Duménil, Gérard; Levy, Doninique, 2011). Con esa expresión estos autores designan la relación y organización del poder, nuevas formas de dominación y nuevos acuerdos de grupos para imponer un cierto modo de funcionamiento del mundo. El sistema actual se caracteriza, ya no por un poder absoluto de gobiernos en alianza con el poder económico de las clases capitalistas, sino que se sostienen alianzas mediadas por factores cada vez más sofisticados en sus métodos e instrumentos de imposición y penetración política. Las alianzas son más complejas y menos evidentes y perceptibles para las comunidades que consumen productos culturales masivos, instantáneos o reprocesados conforme intereses sectoriales. Hay una construcción de la realidad que permite legitimar las necesidades crecientes de las elites de poder financiero nacional e internacional, en muchos los casos respaldados por un cooptado rol del Estado y sus políticas públicas que, como expresa Alicia Naveda, *“ponen en acto los intereses de las clases dominantes, al tiempo que legitiman política y socialmente a las mismas. ... instrumentos que traducen las cosmovisiones y los intereses de la burguesía y sostienen ideas alrededor de las que se teje la hegemonía. Esta construcción no es sólo racional, sino que genera y enlaza cargas valorativas que son reproducidas culturalmente”* (Naveda, Alicia, 2011, pág. 30).

Naveda (Naveda, Alicia, 2011, pág. 31) propone un método de análisis capaz de condensar un complejo abanico de factores cuya combinación explica la persistencia y el aumento extremo de las desigualdades sociales en Latinoamérica a inicios de este milenio. En su trabajo, las desigualdades y la salida de la pobreza son considerados como dos laberintos: uno *estructural, material* y otro *ideológico* (Naveda, Alicia, 2011). En sus mapas, Naveda construye una matriz compleja en la cual combina los factores estructurales y

superestructurales, desde las variables macroeconómicas hasta las microesferas de relaciones de poder-dominación en los que indaga las percepciones de los afectados acerca de su propia realidad.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití. No se incluye a Cuba.

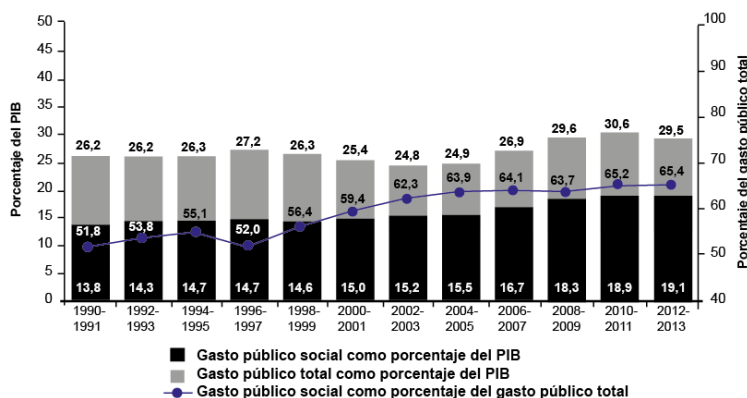
^b Proyección.

Discurrir en estos laberintos incluye -entre otros tópicos- adentrarse en planteos de Rawls (en (Naveda, Alicia, 2011, pág. 54;92) sobre la **posibilidad y compatibilidad** entre *justicia y libertad*, sobre los límites de las desigualdades: si hay límites aceptables y otros que no lo son; si hay una desigualdad justa y una injusta. Y su disquisición con Von Hayek y con Berlin (en (Naveda, Alicia, 2011, pág. 54), en la que por diferentes caminos se cuestionan acerca de la conciliación entre justicia y libertad... *sin*

igualdad, y sin igualdad de oportunidades, cuál es el sentido de la libertad cuando ciertos bienes básicos no están garantizados (¿?), dirimen los autores.

En lo concreto, y a pesar de las percepciones, el Gasto Público Social de la región no ha mostrado una variación radical ni sustancial, tal como se muestra en el Grafico.

América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución y participación del gasto público social y del gasto público total en el PIB y del gasto público social en el gasto público total, 1990-1991 a 2012-2013^b
 (En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional del), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana del).

^b Promedio ponderado de los países. Las cifras del gasto público total corresponden a datos oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las basadas en la clasificación económica del gasto. El informe oficial del Brasil incluye dentro del gasto público total el refinanciamiento de la deuda interna y externa, equivalente aproximadamente al 14,8% del gasto público total en promedio de los últimos cuatro años, situación que afecta las cifras regionales. Por este motivo, las cifras del Brasil consideradas corresponden al gasto público primario.

Los laberintos que describe Naveda de algún modo refieren a las ideas contradictorias de desarrollo (vía explotación de la naturaleza y de los seres humanos), la construcción de discursos hegemónicos, creación de realidades que convencen a las mayorías, aún hasta extremos que “naturalizan” la desigualdad social, equiparándola a las diferencias de la naturaleza² (y que

² Contradictoriamente, la realidad en el mundo muestra los brotes de repulsión en la desigualdad social, la intolerancia por lo distinto. Las personas crean grupos subordinados de seres humanos que son

cada quien acepte lo que sus capacidades le permiten), liberando así de responsabilidades a los explotadores y hasta logrando que los explotados, no solo acepten las condiciones, sino que se apropien de tales discursos hegemónicos.

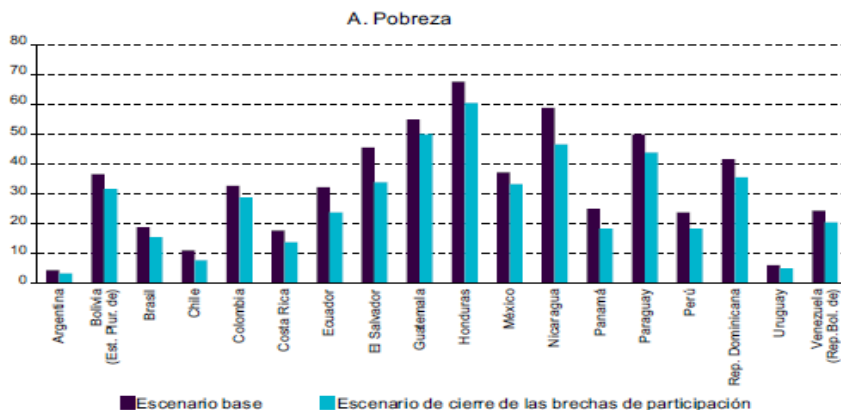
En este escenario, un factor clave que podría contrarrestar en una pequeña medida el entramado laberíntico del poder es la información, la capacidad para interpretarla adecuadamente y la conciencia de su importancia. Quien la controla y manipula tiene el poder de moldear la realidad y las percepciones de las poblaciones bajo su influencia. Por el contrario, quien carece de información adecuada es vulnerable con alto nivel de riesgo de ser cooptado por sectores que tienen claridad en la dirección de sus objetivos.

Según CEPAL, en su Panorama Social 2014, Argentina mostraba los siguientes indicadores: entre 2000-10 la tasa media de variación anual del PBI per cápita fue de 2,4%, en 2011 fue 7,6% y en 2013, 2,1%. Mientras la tasa de desempleo pasó del 12,5% promedio simple anual en el período 2000-10 a 7,1% en 2013. En tanto, en lo que respecta a la pobreza, la Argentina, junto con el Brasil y Panamá mostraron en el período un patrón distinto al resto de la región, caracterizado por el hecho de que la tasa de reducción de la pobreza fue mayor en valor absoluto que la caída de la brecha y de la severidad, lo que revela un mejoramiento relativo de los menos pobres entre los pobres ((CEPAL), 2014, págs. 61-67).

identificados como repugnantes y contaminantes, diciendo que son sucios, malolientes, portadores de enfermedades y así sucesivamente. Se ha trabajado mucho en cómo figura esa actitud en el antisemitismo, el racismo, el sexismo y la homofobia. Discurso de Martha Nussbaum en ocasión de recibir su distinción de doctor honoris causa de la Universidad de Antioquía. Disponible en: <http://m.elheraldo.co/educacion/el-duro-discurso-de-martha-nussbaum-sobre-el-futuro-de-la-educacion-mundial-233416>

América Latina (18 países): niveles de pobreza y desigualdad en un escenario de cierre de las brechas de participación y en un escenario base

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Desde el punto de vista de la planificación para el desarrollo y siguiendo las apreciaciones de Cuervo, estas políticas *podrían* ser consideradas como la condición de ordenamiento previo de las instituciones básicas que garanticen luego la instalación de sistemas u organismos especializados para la planificación, al decir del autor: “*Otra forma o estrategia de coordinación y articulación, complementaria de las anteriores, se da a través del diseño institucional del Estado y sus dependencias. En este caso, como en los anteriores, los grados de formalidad y de complejidad de las soluciones adoptadas son muy variables...*” y, por otra parte: “*no por ello es menos importante señalar el empleo del presupuesto y de sus formas específicas de planificación, como la columna vertebral a través de la cual se abordan los desafíos de la coordinación, la articulación y la convergencia de los esfuerzos gubernamentales en materia de planificación del desarrollo...*” (Cuervo, Mauricio; Mattar, Jorge, 2014, págs. 34-37). Por lo tanto, unas instituciones presupuestarias con información oportuna y credibilidad en sus proyecciones parece ser una condición sine qua non para viabilizar procesos de

planificación efectivos y como instrumento para el control de los resultados, la rendición de cuentas, el monitoreo y el eventual replanteo o reformulación de las acciones.

1.3. ¿Qué acontece con los Estados subnacionales? El caso argentino.

Previo a la crisis mundial del sistema capitalista, única y sin precedentes, que a nivel mundial se registra en 2008 tal como lo describe Borón (Borón, Atilio A., 2014, pág. 59), en nuestro país se desata una crisis también sistémica, pero con formato de periferia. Tan pronto como se declararon las crisis en la mayoría de los gobiernos provinciales, quedaron al descubierto las tremendas inconsistencias que signaban su funcionamiento. Los diagnósticos de los expertos, no exentos de lineamientos impuestos por sectores financieros externos que mantenían subyugado al gobierno de turno, no tardaron en declarar a algunas provincias como “*inviabiles*”. Un Estado-nación sin respuestas posibles para abordar las crisis que él mismo conjuntamente con los sectores dominantes había propiciado. Se sugería que ciertas provincias debían ser liquidadas, privatizadas, fusionadas, concesionadas, o una combinación de dos o más de estas opciones.

Hasta los años 2002-2003, y aún luego de atravesar por la crisis de 2001, unas Provincias conformaban regiones subsumidas en las más profundas crisis institucionales y de endeudamiento. Los conjuntos de provincias se estratificaban linealmente como “pobres” o “ricas” conforme a ciertos factores y criterios seleccionados discrecional, arbitraria y subjetivamente. Confrontando entre sí por la distribución de los recursos, y con el gobierno nacional por razones fiscales, económicas y políticas, pero también y muy fuertemente, por la discusión en torno a las concepciones y modelos de gestión que por entonces se imponían como hegemónicas, según las definiciones desarrolladas más arriba, y sus antecedentes³.

³ Hegemónicas en términos de Gramsci, es decir, la faceta discursiva del poder (Gramsci, 1975, págs. X-XI). Poder para establecer lo que es “el sentido común” o doxa de una sociedad, el fondo de

Provincias con supuestas capacidades de gestión versus provincias incapaces de generar recursos y gestionar políticas públicas de manera autónoma, otras cooptadas por feudos de poder encarnizados en la sociedad. Gobiernos fragmentarios, débiles, blancos fáciles de la dominación a nivel nacional y susceptible al dominio por parte de establishment supranacional. Los ajustes fiscales impulsados e impuestos hasta el fin de la convertibilidad no resolvieron los problemas, más bien los agravaron, sobretodo en una etapa recesiva, y en un marco con continuos pactos, compromisos y acuerdos que cada vez distorsionaban más el régimen de coparticipación de impuestos y, con ello, los recursos efectivos de las Provincias.

La crisis económica y social de fines de 2001 dispuso un fuerte límite fiscal en las Provincias, pero a la vez inició un paulatino e intenso proceso de saneamiento que comenzó a mostrar sus resultados a medida que se reactivó la economía en 2003, logrando superávits fiscales por primera vez desde 1983.

Los mecanismos de recuperación a inicios de los 2003 pueden ser vinculados con una reversión de los procesos de descentralización (iniciados en los 80's y 90's) configurando escenarios cuyo potencial integrador pretende reconstruir un nuevo tejido económico y sociopolítico. Luego de un recambio de dirigencia política, se reconfigura el rol del Estado, se lo muestra más competitivo, más proactivo, como articulador del desarrollo, pero igualmente orientando sus políticas por directivas de los organismos internacionales (BM, BID, FMI, con nuevos recetarios para nuevas crisis).

Si bien se plantea como pretensión teórica y crítica la función de articulación de fuerzas productivas, fortalecimiento institucional, construcción o reconstrucción de redes y consolidación de la demanda agregada tanto interna como externa, promover la integración y/o complementación entre provincias, regiones, gobiernos locales, potenciando las capacidades de cada

descripciones autoevidentes de la realidad social que normalmente permanecen inexploradas. Esto incluye la posibilidad de establecer definiciones autoritarias de las situaciones y necesidades sociales (Fraser, 2008, págs. 145-184).

uno, tanto en materia de planificación como en la redefinición de las formas de trabajo y los medios de movilización de los recursos productivos en la búsqueda de mayor competitividad⁴. Parafraseando a Cravacuore (2014:1), cualquier análisis, en relación a gobiernos subnacionales en Latinoamérica debe partir de considerar la heterogeneidad: en general se hace hincapié en las diferencias de forma, pero poco en la variedad competencial; en la multiplicidad de leyes regulatorias al nivel nacional, regional y local; en la diversidad presupuestaria; en la variedad de prácticas; y en las singularidades naturales, demográficas, institucionales, fiscales, económicas y políticas. Y lo más importante que Cravacuore considera una paradoja, es que “...los procesos descentralizadores de las décadas de 1980 y 1990 fueron homogéneos y nuestra perspectiva es que la recentralización en marcha también omite estas diferencias” (Cravacuore, 2014:2).

No desestimamos estas críticas, simplemente procuramos ubicar nuestro punto de observación algo más alejado, y nos permitimos entender que esta etapa de liderazgo del Estado-nación, en nuestro país, ha resultado imprescindible para ordenar las condiciones previas para un empoderamiento real de los gobiernos locales. Se deriva un nuevo acuerdo o compromiso intelectual y material con la sociedad y una revaloración de los activos dinámicos versus los activos estáticos⁵, y sus potencialidades para producir

⁴ Esta recentralización se justifica, entre varias decenas de diversos pretextos según cada país, en el alivio a las gestiones municipales más débiles. Este argumento resulta muy engañoso, como si la mera acción centralizada les garantizara la equidad territorial y una protección uniforme de los derechos. En resumen, dos son las posiciones básicas que sostienen este proceso: por un lado, una posición que responde a una obsesión por la recentralización del Estado; por otra, una posición que hace hincapié en el costo fiscal de la descentralización basada en el sostenimiento del sistema municipal, afirma Cravacuore (2004:8). Esto agravado porque, habitualmente, los dirigentes comunales- alcaldes, concejales, regidores, dirigentes de asociaciones municipales- demuestran desapego e indolencia en confrontar frente a las restricciones autonómicas, como resultado de considerar que el gobierno local es sólo un mojon en la construcción de sus trayectorias políticas. Op. cit. pp.9.

⁵ Citado por Vázquez Barquero, Giorgio Fuà –vinculado a Abramovitz, sostiene que la capacidad de desarrollo de una economía depende de las fuentes inmediatas de crecimiento como lo es la población activa, el número de horas trabajadas y la disponibilidad de equipamiento y de capital social. Pero, lo realmente sostenible y duradero son los factores que Fuà denomina estructurales, como la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación e instrucción de la población, los recursos

riqueza, valor, bienestar y mejora de la calidad de vida de poblaciones concretas, aumentando la productividad en todos los sectores productivos por medio de las innovaciones tecnológicas; y de los pasivos, como aquello que compromete y genera deuda para generaciones futuras, como es la dimensión medioambiental (Vázquez Barquero, 2005:25-26; Vázquez Barquero, 2000:5-6; Albuquerque, 2004;3).

Este cambio en el rol del Estado, se registra en pleno cambio de paradigma de las teorías del desarrollo. Concomitantemente, se enfrenta al desafío de revertir y neutralizar los efectos negativos de la pretendida modernización heredada de la década del noventa y que simplemente revistió las características de “*modernización de escaparate*” como lo definiera Fernando Fanjzylber⁶. Las políticas cambiarias y de apertura externa indiscriminada permitían la incorporación de instrumental y maquinarias tecnológicas que no significaba de modo alguno la incorporación y capitalización dinámica de conocimiento. Mucho menos acumulación de capacidades productivas ni reproductivas (consolidación de competencias, vía desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas). El replanteamiento de este enfoque está claramente presente en las nuevas concepciones del desarrollo y constituye la base de la comprensión de las nuevas demandas que la sociedad requiere al rol del Estado (CEPAL-BID, 2006:13-14).

medioambientales y el funcionamiento de las instituciones. Más aún, estos procesos no se dan en formas aisladas, sino que las empresas necesitan localizarse en territorios concretos insertos en sistemas productivos firmemente integrados en sociedades locales. Op.cit.(2005) pp 26-27.

⁶ Fanjzylber a lo largo de su extensa y prolífica obra como investigador de la CEPAL explicó los rasgos cruciales del desafío económico y social por entonces emergente. Son valiosas sus contribuciones acerca del papel de la innovación tecnológica en el desarrollo, los mecanismos eficaces para su gestación y aplicación y las condiciones económicas e institucionales necesarias para que esos mismos operen de modo efectivo. También sus reflexiones sobre el papel de los sectores público y privado en todo ello, así como la relación de estos procesos con la competitividad que requieren los mercados globales. Asimismo, sus análisis y reflexiones sobre la equidad distributiva, el nexo que debe tener con el desarrollo económico y el papel central que la educación tiene como eje de la transformación productiva con equidad y con referencias a los procesos sociales en que participan los actores relevantes de las comunidades. (CEPAL-BID,2006:13-14)

Es muy importante tener en cuenta los cambios en el contexto internacional y sobre todo el fenómeno que se produce a partir de 2003, punto de inflexión temporal en el que se revierte la tendencia al deterioro de los términos de intercambio⁷ por la variación de los precios relativos, por primera vez, el incremento de los precios relativos de los productos primarios es proporcionalmente mayor al del incremento de los bienes industriales y tecnológicos. Esto evidencia una ventana de oportunidades y ventajas importantes para el reposicionamiento de países productores de materias primas, aunque en detrimento de los países con pobreza extrema a los cuales, el aumento del precio de los alimentos, claramente, empeora sus condiciones de vida mínimas.

Otro factor clave a considerar, es que los procesos de desarrollo ya no están necesaria, directa y linealmente asociados a los procesos de industrialización. Por el contrario, hay unos procesos de *desplazamiento* –por parte de los países centrales- de procesos más contaminantes, de baja complejidad y mano de obra no calificada, hacia los países periféricos (Pérez, 2001:3-12). El análisis de los cambios y las revoluciones tecnológicas modifican los paradigmas del desarrollo y los modos de inserción de cada país en las dinámicas de intercambio y producción mundial. No era el paradigma dominante en la posguerra, en el caso de Argentina, industrialización por sustitución de importaciones, aunque industrialización tardía y competencia desigual mediante, fueron un intento de desarrollo liderado por el Estado-nación, que tuvo lugar en período de posguerra y que llega hasta principios de los setentas. El saldo del proceso a nivel global, fue también la generación de cuellos de botella, escasez de capital y heterogeneidades generadas por sectores de alta productividad frente a otros de baja productividad.

En la posmodernidad, el nuevo escenario globalizante marca una tendencia a diseñar las condiciones y formas que deben ofrecer los estados bajo estrategias territoriales, las redes y cada nodo (gobiernos y empresas locales, provincias, regiones) y sus esferas de acción, para integrarse a las

7 Cardoso y Faletto 1969. Op. cit. Pp. 137.

oportunidades cambiantes que el desarrollo ofrece para los países periféricos o dependientes (Vázquez Barquero; 2005:39; Pérez, 2001:2). Su inserción resulta más factible y potenciabile si en lugar de hacerse en forma individual (como empresas o personas) se hace en forma de un sistema o subsistema que se inserta en otro sistema. Las sinergias que se producen tienen mayores “*pretensiones de beneficio mutuo*” en una relación de intercambio productivo con países más desarrollados (Hirshman, 1984:3-7-8). La incorporación al mundo debiera tender a ser más organizada, más integral y estratégica y a contrarrestar o evitar la tendencia natural a formas de explotación o formas extractivas de unos países por otros más fuertes, y por consiguiente una apropiación asimétrica de los excedentes.

Dicho de otra manera: “*las empresas se sitúan siempre en un conjunto de eslabonamientos productivos con sus proveedores, distribuidores y clientes, en una cadena productiva, la cual –a su vez- está siempre en un determinado contexto o entorno social e institucional, es decir, territorial. El territorio no es, por tanto, solamente un lugar geográfico. Es, fundamentalmente, un elemento crucial explicativo de la eficiencia productiva y empresarial.*” (Albuquerque, 2004:19).

En los casos de países con regímenes federales de gobierno deben empeñarse para coordinar esfuerzos de escalas, pero respetando, rescatando, recuperando las autonomías, la diversidad y capacidades orgánicas y de gestión, su autarquía y la regulación del ejercicio de sus competencias, sus regímenes electorales, sus instrumentos de participación ciudadana y sus normas de prestación de servicios públicos.

Los desafíos que a partir de allí se presentaban para la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)⁸ y los Programas de Asistencia

⁸ Por consenso casi generalizado- Gobierno Federal y el 90% de las Provincias adhirieron voluntariamente al régimen de Responsabilidad Fiscal (LRF) N° 25.917 en agosto de 2004. Sus propósitos esenciales eran: controlar el crecimiento del gasto corriente y de la deuda estableciendo metas fiscales en relación a ciertos indicadores numéricos que deben cumplir todos los niveles de gobierno adheridos, el cumplimiento de una regla de oro que permite endeudamiento sólo con destino a gastos de capital (inversión pública), establecer criterios y pautas cualitativas para mejorar la

Financiera a las Provincias (PAF)) se vinculaban a procesos de mejora de la calidad de vida de sus poblaciones atendiendo a las realidades singulares y la diversidad de cada región. Lograr la concreción de autonomías reales, pero basada en una coordinación nacional acorde a objetivos de desarrollo sustentable. En este escenario, la información de calidad, apta para tomar decisiones, comparable entre jurisdicciones, consistente y, sobre todo oportuna (en términos temporales), es un factor clave para conocer el estado y evolución, por parte de los responsables de la gestión, y a su vez, clave en la necesaria transparencia que merecen sus habitantes, a fin de ejercer con mayor efectividad sus derechos ciudadanos.

El análisis de la aplicación de reglas de comportamiento fiscal no tiene un profuso ni muy abundante tratamiento y abordaje desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas de desarrollo, dado que su incidencia pareciera ser muy incipiente e indirecta. Partiendo de la experiencia de nuestro país, el manejo de los fondos estatales ha sido, en ocasiones, pretexto para justificar procesos de ajuste y concentración de la riqueza y aumento de desigualdades, y con unas fuertes connotaciones en las economías de cada región. La implementación del Régimen de Responsabilidad Fiscal Federal aparece como un punto de inflexión en la línea de tiempo, en el cual vale la pena focalizar algunos esfuerzos de análisis a los fines de determinar en qué medida pudo aportar a los procesos de desarrollo autónomo y sustentable.

1.4. Algunas preguntas a la espera de respuestas...

La legislación en materia de responsabilidad fiscal planteó y plantea interrogantes acerca de su vigencia y otros tales como: ¿de qué manera este

transparencia de la gestión pública y la calidad y publicación de la información fiscal (homogénea y comparable entre jurisdicciones). En otros términos, apunta a una fuerte limitación a ciertas atribuciones y competencias de los estados subnacionales y lo que aparece como una democratización de la información fiscal-financiera pública en realidad apunta a una restricción concreta que impone un manejo estricto de las cuentas fiscales.

régimen gestado e implementado en los primeros años de este siglo es coherente con objetivos de desarrollo, un desarrollo que apunte a la disminuir la pobreza y las desigualdades? ¿Las nuevas formas de gestión y desempeño de las finanzas de los estados subnacionales tiene vinculación con el debate sobre la reconstrucción de habilidades productivas y la construcción de redes y que aporten a la planificación para un desarrollo sustentable ambientalmente, sostenible para todos los sectores de la población, socialmente inclusivo y políticamente superador, atento a las diversidades cultural, histórica y materiales de cada región?

Para finalizar, la pregunta que surge es: ¿cómo avanzar hacia procesos de profundización de las políticas de reformas reales y estructurales que modifiquen verdaderamente la matriz productiva y revierta los procesos de incremento de la desigualdad? Y, siguiendo a Borón... “¿es viable *establecer una nueva organización económica y social de carácter resueltamente poscapitalista, un socialismo del siglo XXI como alternativa a un sistema cuyos daños son irreparables dentro de sus propios parámetros y cuyas contradicciones son insolubles...?*” (Borón, Atilio A., 2014, pág. 59). En tanto, en el mundo, la derecha retomó la ofensiva. Se aferra a la cuestión de los déficits presupuestarios y la magnitud elevada de las deudas públicas. Finge no ver que la austeridad presupuestaria, además de representar una transferencia del peso de la deuda para las clases más vulnerables no puede sino provocar la recaída en una nueva contracción de la actividad. Esta es la segunda fase de la crisis, pero no la última. La dificultad ulterior es que se rompen los canales de comunicación y construcción, se polarizan los debates, se cierran las posibilidades de recuperación de alternativas superadoras... ¿Se están gestando nuevos y más sofisticados e intrincados laberintos!? ¿Existe una salida que conduzca a una realidad más justa, libre y equilibrada en materia de distribución de la riqueza?

Los capítulos siguientes y los estudios de caso de la Parte II contribuyen a develar algunos de estos interrogantes.

Referencias Bibliográficas

- ✓ (CEPAL), C. E. (2014). Panorama Social de América Latina, 2014, (LC/G.2635-P). Santiago de Chile. Naciones Unidas (CEPAL).
- ✓ Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago de Chile. Revista de la CEPAL Nro 82. Abril.
- ✓ Alburquerque, Francisco. (1997). Dirección de desarrollo y gestión local: Metodología para el desarrollo económico local. Madrid, España. Mimeo.
- ✓ Alburquerque, Francisco. (2013). Economía del desarrollo y desarrollo territorial. Madrid. Mimeo.
- ✓ Arroyo, D. (2003). “Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina”. Buenos Aires.: Jefatura de Gabinete de Ministros, Desarrollo Local. JGM.
- ✓ Banco Mundial (1997). Informe Anual. El Estado en un mundo en transformación.
- ✓ Bresser Pereira Luiz Carlos (2006). El modelo estructural de gobernanza pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 36. Disponible en www.bresserpereira.org.br/.../2006/El_modelo_estructural_de_gober
- ✓ Bresser Pereira (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública. Ahora en la Agenda de América Latina, sin embargo... <http://fcp.uncu.edu.ar/claroline/backends/download.php>
- ✓ Borón, Atilio A. (2014). América Latina en la Geopolítica del Imperialismo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Luxemburg.

- ✓ Casalis, A. (2011). “Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas”, en Revista Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, n° 19. Bernal, UNQ Editorial.
- ✓ CEFAÏ D. & CEDRIC TERZI. L’Expérience des problèmes publics, Paris, Éditions de l’EHESS, 2012. « Raisons Pratiques », N° 22.
- ✓ CEPAL-BID. (2006). Fernando Fajnzylber – Torres Olivos, M. (2006). Una visión renovadora del desarrollo de América Latina. Santiago de Chile. Disponible en:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2458/S0600410_es.pdf?sequence=1.
- ✓ Cetrángolo, Oscar y Jiménez J.Pablo. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Revista de la CEPAL Nro 84. Diciembre. Santiago de Chile. Disponible en:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10980/084117134_es.pdf?sequence=1.
- ✓ Cuervo, Mauricio; Mattar, Jorge. (2014). Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Santiago de Chile: CEPAL.
- ✓ Cuervo G. Luis Mauricio (2010). El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto. ILPES, Cepal.
- ✓ Cunill Grau, Nuria (2011). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. XVI Congreso Internacional del Clad, Asunción, Paraguay. Disponible en:
www.clad.org/congresos/documentos/congreso/cunillconf.pdf
- ✓ Duménil, Gérard; Levy, Doninique. (2011). The crisis of neoliberalism. New York: Harvard University Press.
- ✓ Evans, Peter. (1996). El Estado como problema y como solución. Buenos Aires: en Desarrollo Económico n° 140, V° 35, Enero-Marzo.

- ✓ Fraser, N. (2008). “Transnacionalización de la esfera pública: sobre la legitimidad y la eficacia de la opinión pública en un mundo post-westfaliano”. Barcelona: en Escalas de Justicia. Herder.
- ✓ García Linera, Álvaro. Conferencia del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, D. Álvaro García Linera (2010: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho). La Construcción del Nuevo Estado [en línea]. Buenos Aires: Corriente MELLA (desgrabación), 2010 [fecha de consulta: 09 de septiembre de 2012]. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/30241095/La-construccion-del-nuevo-Estado>
- ✓ Gourevitch, Peter (1993). Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- ✓ Gramsci, A. (1975). Quaderni del carcere, editado por Valentino Gerratana, Turín, Einaudi. Cuadernos décimo y undécimo. El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce. México [MX] Juan Pablos Editor.
- ✓ Guerrero, Omar. Gerencia Pública en la Globalización [en línea]. México: UNAM, 2003 [fecha de consulta: 09 de septiembre de 2012]. Disponible en: http://www.omarguerrero.org/libros/gerencia_publica.pdf
- ✓ Hobsbawm, Eric (1996). Historia del Siglo XX. Editorial Crítica.
- ✓ Lira, Luis (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. ILPES, Cepal.
- ✓ Matus, Carlos (2000). La Teoría del Juego Social. Reedición 2007 de la Editorial Universidad Nacional de Lanús.
- ✓ Naveda, A. B. (2013). PLANIFICACIÓN, DESARROLLO, Y POLÍTICAS PÚBLICAS. San Juan, Argentina.: Universidad Nacional de San Juan.

- ✓ Naveda, Alicia. (2011). Laberintos de las desigualdades sociales. San Juan, Argentina: EFU.
- ✓ Oszlak, Oscar (1997). La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Editorial Ariel.
- ✓ Pérez, C. (2001). “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”. Santiago de Chile. Revista de la Cepal N° 75.
- ✓ Vázquez Barquero, A. (2005). “Las nuevas fuerzas del desarrollo”. Barcelona, Antoni Bosh.

CAPÍTULO 2: El sinuoso sendero de la administración del Sector Público Argentino.

María Luz Ezquerro

PALABRAS CLAVE: Sector Público. Tipos de Estado. Evolución histórica en Argentina. Innovación y Modernización.

La idea de la Cátedra de proponer en el año 2015 el análisis de Políticas Públicas que impliquen la “Asociación Público privada” asume la posición respecto al rol activo y estratégico que el Estado debe tener en los procesos de transformación de las estructuras productivas y sociales en su territorio y su inserción en el mundo.

Invertir en innovación, educación y capacitación es el común denominador de aquellos Estados que pudieron desarrollarse y hacerlo con equidad. A partir de allí, nuestra proposición para el aula es intentar un “aprendizaje colaborativo” que nos permita inducir a los alumnos a involucrarse, comprometerse y generar acuerdos sobre una política pública elegida para su abordaje.

Llegar a esa instancia nos sugiere a los docentes transitar los contenidos por donde se hace necesario confrontar ideas, relacionar conceptos, hilar diferentes razonamientos, justificarlos, evaluarlos y aceptar y discutir las propias posiciones del grupo poniendo a prueba las conclusiones ante los demás. Así, el presente trabajo pretende narrar el recorrido de la materia que acompañará y permitirá que cada grupo analice una política pública.

2.1. Una revisión de las corrientes teóricas de pensamiento.

Entonces, y a partir de reconocer lo que supone un Estado moderno, sus características y capacidades no podemos sustraernos de las visiones, los debates y las corrientes teóricas que históricamente disputan las diferentes

perspectivas. Si conceptualizamos al Estado como un aspecto de las relaciones sociales (O'Donnell, 1977), y que específicamente, es la instancia política de dominación, objetivada en diversas instituciones, que ejerce en forma legítima el monopolio de la coerción física en un territorio determinado (Weber, 1992), con una estructura centralizada por la cual las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro (Mann, 1997); estamos refiriendo también que la Administración Pública detenta una relevancia especial.

Según Bobbio, Mateucci y Pasquino (2000), el término de Administración Pública hace referencia a un conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal. Toda estructura gubernamental, en definitiva, sea cual fuera su naturaleza, presupone algún tipo de administración, no obstante es a comienzos del Siglo XX cuando la ciencia de la Administración Pública comienza a ser formalizada.

En Argentina, se coincide en distinguir cuatro tipos de Estado a partir de su organización como tal. El primero de ellos, el Estado Liberal, estuvo vigente entre 1880 y 1930, cuando nuestro país se insertó en el mercado mundial mediante la adopción de un modelo agroexportador. El segundo, el Estado de Bienestar Keynesiano, se dio en el período 1930-1976, que coincide con el régimen de sustitución de importaciones. En tercer lugar, el Estado se enrola en el nuevo orden global que predomina entre 1976 y 2001, y que se basa en un modelo neoliberal profundizado a partir de los 90 y que colapsará en términos económicos, sociales y políticos, en los últimos años de ese ciclo. Por último, aunque sea incierta su continuidad, el Estado en el nuevo siglo aparece instituyendo un nuevo patrón de acumulación, con un rol activo y presente, combinando crecimiento económico y distribución equitativa de la renta nacional. No hay acuerdo total en cómo nombrarlo; entre otros, puede llamarse Estado Pos-neoliberal, Industrialista, Populista y/o Neodesarrollista.

Cada patrón de Estado ha demandado una administración pública funcional a sus fines, no obstante haber estudios que demuestran que los últimos cincuenta años, los idearios sobre la administración pública han variado notablemente e incluso contradictoriamente. La volatilidad de las visiones dominantes del Estado que van desde el desarrollismo, neoliberalismo, posiciones socio-céntricas y tradición nacional y popular, genera un efecto negativo sobre el desempeño de la administración pública argentina así como de la eficacia potencial de las reformas estatales.

Sin embargo, es en la década de los 90 y con el criterio según el cual “achicar el Estado era agrandar a la Nación” (Oszlak, 2008), cuando la Administración Pública abandona el tradicional modelo weberiano burocrático – racional, rígido y procedimental, atado a las normas y la división de tareas- para pasar al paradigma de la nueva gestión pública (NGP) que promueve y premia el *entrepreneurismo* en la función pública.

La visión general de la NGP es la de orientar a la administración pública por los valores y las técnicas del sector privado. En sus versiones más duras la NGP busca generar una redefinición del propio ámbito de actuación del Estado, cuyo tamaño persigue reducir mediante privatizaciones, *outsourcing* y descentralización. La contraparte de este proceso es el crecimiento del mercado y la privatización de lo público que implican modificaciones sustantivas respecto de la frontera entre la sociedad y el Estado. En lugar del foco puesto en procedimientos y rutinas normativas ahora el acento está puesto en la satisfacción al ciudadano habitualmente entendido como un “cliente” de los servicios provistos por las organizaciones públicas.

A mediados de los noventa y con las llamadas Reformas de Segunda Generación aparece un tercer modelo que también se contrapone al burocrático, poniendo énfasis esta vez en otras organizaciones afirmando la necesidad de involucrar a una amplia gama de actores no estatales para garantizar la satisfacción de las demandas ciudadanas; “*gobernanza*”, “*gobierno conjunto*”, “*gobierno en red*” implica poner énfasis en la gestión a partir de redes. Estas son estructuras de interdependencia que involucran

múltiples actores (públicos y privados) en relaciones de cooperación e intercambio.

Estas definiciones llevan implícita la noción de que las políticas públicas ya no son producto de decisiones unilaterales del Estado, sino son producto de una compleja interacción entre este y la sociedad. Sin embargo, dentro del modelo de gobernanza hay diferentes posiciones respecto del rol que debe tener el Estado en el marco del trabajo en redes y en el diseño y aplicación de políticas públicas. Mientras para algunos el Estado sigue siendo un actor central en tanto regula y controla lo que promueve, para otros debe ser desplazado como instancia fundamental de coordinación.

En tal sentido, las capacidades del Estado junto con las garantías que ofrece un gobierno elegido democráticamente para representar los intereses de todos los ciudadanos, permiten afirmar que resulta indispensable que el Estado retenga una posición central, aunque no necesariamente exclusiva, en procesos de elaboración de Políticas públicas.

2.2. Dos Modelos en Pugna

A los fines de analizar cualquier política pública que signifique la asociación entre Estado y privados en Argentina, es pertinente comprender los modelos que epilogaron el siglo XX e iniciaron el presente poniendo especial atención en cuál es la administración de lo público que requiere cada uno, cuáles sus implicancias y desafíos; cuáles políticas públicas se favorecen, qué capacidades requieren, qué nuevas maneras de gestionar, cuál es el rol de la investigación, de las universidades, de las potencialidades de una transformación y su aprovechamiento.

Aldo Ferrer nos proporciona una síntesis ajustada: “*La VISIÓN NEOLIBERAL considera a la Argentina como un segmento del mercado mundial, que debe organizarse conforme con las señales del orden internacional*”. De este modo, su estructura productiva y su inserción en la división internacional del trabajo están determinadas por sus ventajas

competitivas estáticas, fundadas en la abundancia de sus recursos naturales y subdesarrollo tecnológico e industrial. Este enfoque supone, asimismo, que, dada la concentración del poder en los mercados y los países dominantes, Argentina carece de la capacidad decisoria necesaria para trazar su sendero de desarrollo, industrializarse, participar plenamente en la revolución científica y tecnológica y, consecuentemente, establecer una relación simétrica, no subordinada, con el orden mundial.

Esta visión responde al convencimiento histórico por parte del neoliberalismo de que Argentina no cuenta con factores autónomos de desarrollo. Debe asociarse, necesariamente, a un centro hegemónico externo que impulse su crecimiento... Se trata del "realismo periférico" de un país, que sólo podría aspirar a conseguir *lo posible*, dentro de la posición subordinada que inevitablemente ocupa en el orden mundial.

Por otro lado, para la *VISIÓN NACIONAL (Heterodoxa)*, la propuesta industrialista forma parte de una tradición histórica que incluye a políticos y economistas. La misma concibe al país como un sistema de relaciones económicas y sociales, dentro del espacio territorial, capaz de desplegar en su totalidad los recursos y el talento disponibles, construir una estructura productiva industrializada y compleja, generar ventajas comparativas dinámicas fundadas en el conocimiento, agregar valor a sus recursos naturales y establecer relaciones simétricas, no subordinadas, con el orden mundial. Si se verifican las condiciones determinantes de la densidad nacional, Argentina dispone de los recursos materiales y humanos y del poder decisorio necesarios para trazar su sendero de desarrollo y estilo de relaciones con el resto del mundo".

Si, como afirmáramos al comienzo, el Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional, la relación inevitable con la mirada de Ferrer nos desafía a buscar en el campo complejo de la innovación y el conocimiento, qué políticas públicas supone, la continuidad o ruptura con el modelo anterior, la articulación con los organismos de investigación y el

sector privado, el aprovechamiento de los demás niveles de Gobierno, la planificación y el desarrollo a futuro de las mismas.

La academia encuentra que los estados que apuestan a la innovación y el desarrollo del conocimiento son los que se desarrollan y, además, incluyen. Los estudios de caso reflejan esta realidad sobre todo en los países Nórdicos y en el Sudeste Asiático. A pesar de la enorme diferencia cultural entre ambos, se identifica una cuestión que es central y los iguala: han planificado el largo plazo y han encontrado un modo propio de pensar hacia donde quieren ir, lo que quiere decir, que las decisiones se toman dejando de lado las recetas universales para todo tiempo y lugar, prefiriendo alternativas adaptadas a las demandas de diferentes sectores y regiones, variando dentro de cada nación.

Peter Evans, respondiendo a cuál es el rol del estado desarrollista en el siglo XXI, señala que la evidencia empírica y las nuevas teorías de desarrollo sugieren que el mismo dependerá de la generación de activos intangibles (ideas, habilidades y redes). Los datos muestran que los rendimientos diferenciales de crecimiento y productividad están impulsados principalmente por los cambios en el acervo de ideas y la información, así como por la capacidad de las personas que se aprovechan de ellos, vale decir, los niveles de educación y formación.

¿Qué ha sucedido en América Latina? El desempeño en nuestra región es heterogéneo pero podemos decir que a principios del siglo XXI América Latina crece pero no integra, y sigue siendo imperativo encontrar estrategias de desarrollo para este territorio que no ha sido capaz de responder a las demandas del nuevo paradigma tecnológico, ni revertir los problemas de desigualdad social. Insistimos; las respuestas no son homogéneas y hay desempeños nacionales mejores que otros.

Es de tener en cuenta que esta temática se encuentra en el corazón de la tensión discursiva entre los gobiernos que firmaron la iniciativa de Integración regional de la Alianza del Pacífico (Colombia, México, Perú, Chile) y los que despliegan políticas heterodoxas (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela).

Como analiza Cao (2015) en el documento «La modernización de la organización gubernamental», que fue presentado ante la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado reunida en México en julio de 2014, las diferencias entre ambas perspectivas son notorias y recorren tanto los criterios políticos como las acciones gubernamentales. Así, mientras desde la Alianza del Pacífico se promueven medidas ortodoxas en economía, una geopolítica alineada con las potencias occidentales y una gestión partidaria institucionalizada, los gobiernos “heterodoxos” son críticos de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, promueven una nueva inserción internacional a través de la vinculación Sur-Sur y fomentan masivas (y en algunos casos, turbulentas) formas de participación popular. Sin embargo y aun sin haber desarrollado un sistema conceptual completo y consistente como el anterior, plantea caminos alternativos para pensar y hacer funcionar el Estado⁹.

2.3. La pregunta se hace inevitable: ¿Innovación es lo mismo que modernización?

El cambio permanente es un rasgo de la época y el Estado y sus políticas públicas no pueden sustraerse al mismo. Ahora bien, no todos los cambios suponen innovación. Como expresa Schweinheim, la innovación en la administración del Estado, en sentido estricto, implica una recombinação relativamente original de políticas, instituciones, formas organizativas, programas, sistemas de gestión, procesos y servicios para la ciudadanía. La **innovación** entendida de este modo supone algunas cuestiones previas: un

⁹ Así, en su introducción se establece que «la crisis de legitimidad de la administración pública y sus organizaciones ha sido de tal magnitud que impactó en la propia legitimidad del Estado contemporáneo». Esta crisis, que está asociada a un «aparato administrativo incapaz de resolver eficazmente las demandas de la sociedad», podría resolverse con las herramientas de «la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza». Estos son «los dos principales movimientos que buscaron aportar elementos para los problemas que se presentaron en la administración pública».

potencial para la **creatividad, medios disponibles, pero fundamentalmente autogobierno de los sistemas políticos.**

Lo que fuera presentado como “innovaciones” en la década del noventa como por ejemplo, la puesta en marcha de programas sociales focalizados, el financiamiento concursable de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, la descentralización de escuelas y hospitales a las provincias, las tareas de los municipios en materia de desarrollo local, la creación de agencias especializadas, la participación de la sociedad civil en la gestión y el control social, la creación de entes de regulación y control de servicios públicos privatizados, la incorporación de sistemas y tecnologías de información al sector público, el presupuesto por programas y resultados, la reingeniería de procesos, la aplicación de normas y sistemas de calidad total en el sector público, la aplicación de la planificación estratégica a ciudades, políticas públicas y organizaciones del sector público, la introducción de contratos de locación de servicios para la flexibilización de la contratación de personal etc., etc., ¿lo son en realidad?

En verdad, de lo que se trató fue una vez más de procesos de modernización de las políticas públicas, de los sistemas de gestión y de los modelos institucionales del Estado argentino. Recordando a Guillermo O'Donnell, no se trató más que de un **proceso de incorporación de roles, instituciones, políticas, tecnologías de gestión y sistemas administrativos desarrollados en los Estados y administraciones públicas de los países del capitalismo avanzado, o promovidos por la cooperación internacional o multilateral o la banca multilateral.**

Este proceso de adopción de instituciones, formas organizativas, políticas públicas, sistemas y procesos, y tecnologías de gestión sucedido en los años noventa implicó un fuerte proceso de modernización, en ciertos aspectos positivos, pero en general de resultados controversiales y negativos en términos de desarrollo con equidad. De todos modos, la modernización de los noventa también impulsó un proceso generalizado de cambio, que destrabó muchos nudos y mucha atrofia del aparato estatal de los años ochenta. Y, en

este contexto, algunas innovaciones relativamente originales en distintos órdenes y por distintas causas se produjeron en el caso argentino.

2.4. Principales apuestas

Finalizando la travesía, y suponiendo que ya tenemos un diagnóstico situacional apreciable, nos ocupamos ahora de proponer algunas ideas para una mejor administración de lo público y al mismo tiempo ponemos especial atención en la cooperación público privada.

La crisis del modelo neoliberal en Argentina hizo emerger una concepción estatal nacional popular que alteró significativamente la relación entre política y burocracia e impactó en el modelo de gestión pública. Siguiendo a Cao, esta nueva concepción tiene respuestas concretas frente al agotamiento de las políticas neoliberales más que desarrollos teóricos autónomos, aunque reconoce dos afluentes principales, el desarrollismo y los gobiernos nacional-populares de mediados del siglo pasado.

En fuerte contraste con los postulados tecnocráticos, la administración pública del Estado nacional popular ha presentado una nueva relación entre política y burocracia caracterizada por un agudo predominio de las decisiones políticas asumidas desde el Poder Ejecutivo. Este modo tiene su correlato en la emergencia de un original perfil del funcionario público¹⁰ y en la aparición o profundización de herramientas y modelos de administración como la gestión por contingencias y sus contrararas: la coordinación, la integralidad y la territorialización.

De este modo se produce una situación paradójica; mientras un nutrido consenso académico observa y analiza el regreso del Estado en la pos-convertibilidad, existe un relativo vacío de investigaciones sistemáticas y rigurosas que se dediquen a estudiar la administración pública en ese proceso. Es una tarea pendiente contribuir a disminuir la brecha mediante el abordaje

¹⁰ Homo militantes, según Horacio Cao.

de los desafíos que enfrenta el Estado nacional y su aparato administrativo para alcanzar la eficiencia y la inclusión social.

En el marco de las crecientes demandas sobre nuestras administraciones públicas, todavía en construcción, la función pública enfrenta los desafíos que implica incorporar simultáneamente: capacidad, mérito, resultados, motivación, responsabilidad, flexibilidad, calidad, integración, representatividad, democratización.

El regreso del Estado al lugar de mayor liderazgo en los proyectos nacionales de desarrollo podría estar relegando, en alguna medida, la necesidad de innovar en mejores y más sustentables estrategias de gobernanza. No obstante, la sustentabilidad de este protagonismo estará mejor anclada si las alianzas con las organizaciones empresarias, y con las de la sociedad civil, facilitan procesos de diálogo colaborativo para el trabajo conjunto hacia objetivos complementarios y convergentes, en un diálogo constructivo que además ofrece el potencial de fortalecer integralmente la institucionalidad democrática.

Igualmente, el potencial de gestión conjunta mediante alianzas público-privadas, o la fijación de metas a partir de compromisos compartidos, no puede lesionar la transparencia ni desplazar la responsabilidad en la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y de todos cuantos intervengan en la aplicación de dineros públicos, tanto se trate de los diferentes niveles y áreas de gobierno, sus directivos públicos, las empresas, las universidades, los centros de investigación u organizaciones de la sociedad civil.

Vale la pena entonces analizar políticas públicas recientes que innovan, que incorporan un alto grado de valor y que suman al privado en su diseño e implementación.

Referencias:

- ✓ Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2000). Diccionario de Ciencia política. Mejico. Siglo XX Editores.
- ✓ Cao, Horacio. Coord. (2007). Introducción a la Administración Pública Argentina. Buenos Aires. Editorial Biblos.
- ✓ Evans, Peter (2008). “El Estado como problema y como solución”.
- ✓ Mann, Michael (2008). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”.
- ✓ O’Donnell, Guillermo (1977). Aportes para una Teoría del Estado, en Oszlak, Oscar comp. Teoría de la Burocracia Estatal. Buenos Aires, Paidós.
- ✓ Oszlak, Oscar (1997). La formación del Estado Argentino. Orden, Progreso y Organización Nacional. Buenos Aires. Planeta.
- ✓ Schweinheim, Guillermo. Innovación en políticas públicas y administración del Estado para el desarrollo con equidad. (<http://www.vocesenelfenix.com>)
- ✓ Zurbriggen, Cristina. Estado Post-Desarrollista. (<http://www.vocesenelfenix.com>)

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

CAPÍTULO 3: Planificación neodesarrollista y rigidez de la matriz productiva.

Claudio Callieri

PALABRAS CLAVE: Planificación, matriz productiva, neodesarrollismo.

3.1. Introducción y resumen

El proyecto de investigación se pregunta por los alcances y limitaciones de la política “neodesarrollista” que se desplegó en la Argentina entre 2003 y 2015. Al valorarse los logros de esta política, es necesario relacionarlos con los objetivos que se propuso, al menos en el terreno productivo y tecnológico. Un aspecto crucial para la implementación de estrategias de desarrollo es la alianza social que se configura entre los sectores beneficiarios del régimen de acumulación respectivo (Horowicz 1985). La política neodesarrollista argentina planteó y planificó una expansión cuantitativa de la producción, así como un mayor financiamiento del estado y el sostenimiento de niveles importantes de inversión social (Félez y López 2012; Laguado Duca 2012). En cuanto a la caracterización cualitativa de la situación, la conducción económica atribuyó importancia a la protección del mercado interno, retomó discursivamente la hipótesis de la sustitución de importaciones (Panigo y Chena, 2011) y puso énfasis en el concepto de innovación tecnológica, a la vez que multiplicó la inversión pública en Ciencia y Tecnología. Por otra parte, no pudo o no se propuso la transformación integral de la estructura de actores empresariales. Las empresas de capital extranjero continuaron ejerciendo posiciones dominantes en casi todas las cadenas de valor, que a su vez presentan una estructura de oferta altamente concentrada, en la cual el valor agregado por las 500 mayores empresas representa más del 20 % del PBI total del país (Gaggero et al, 2014). Este capital concentrado, según las evidencias disponibles, no modificó la lógica de acumulación que venía sosteniendo desde los años noventa, basada en la especialización en commodities primarios e

industriales, rubros de bajo dinamismo en el comercio internacional y con patrón tecnológico bajo o medio bajo (Aspiazu y Schorr 2010; Gaggero et al, 2014). El cuadro 1 muestra que las diez principales ramas industriales (a 3 dígitos) dan cuenta de dos tercios del valor total de producción de la industria, manteniendo una composición estructural bastante similar entre 2003 y 2013, aunque cuantitativamente el producto industrial se haya casi duplicado. Se destaca la pérdida de significación relativa de la producción de combustibles, así como la menor exportación y la mayor importación en este rubro. Y, por otra parte, la variación en el rubro automotor, cuyo régimen es fuertemente administrado. Cabe destacar que a dos dígitos todas las ramas sectoriales de la industria argentina, salvo las que corresponden a alimentos y bebidas (código 15), presentan en el período déficit en el intercambio comercial externo, y el caso de los automotores es uno de los más significativos en este aspecto (Estadísticas CEP Centro de Estudios de la Producción del ex Ministerio de Industria de la Nación).

Cuadro 1: Las 10 principales ramas de actividad industrial a 3 dígitos (Fuente CEP)

Ramas de actividad a 3 dígitos	VBP/VBP Ind. (%)		Exp. / VBP del sector (%)		M / Cons. Aparente del sector (%)	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013
Productos alimenticios (carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas).	17,13	16,07	57,47	52,55	2,81	2,89
Producción de combustibles líquidos, gaseosos y grasas lubricantes.	11,56	8,54	25,00	7,91	2,15	19,89
Elaboración de productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas frescas y secas, café, té, yerba mate y especias.	6,78	7,73	5,37	4,95	2,48	2,41
Fabricación de productos químicos	6,48	7,18	14,31	21,17	22,81	25,51
Fabricación de vehículos automotores	2,72	5,99	43,12	59,39	40,08	62,74
Elaboración de bebidas gaseosas, vinos, cerveza, aguas minerales, jugos de frutas y bebidas espirituosas.	3,81	5,65	8,80	9,30	0,61	0,62
Productos de hierro y acero.	4,47	4,85	27,57	11,62	10,89	12,48

Fabricación de papel y productos de papel	3,25	3,62	12,49	5,84	15,55	12,45
Fabricación de productos de plástico	3,79	3,60	5,72	5,99	9,23	11,25
Fabricación de sustancias químicas básicas	4,81	3,38	30,36	22,05	41,72	45,51
VBP 10 mayores ramas s/VBP industrial total	64,80	66,61				

A pesar de la ampliación de oportunidades para atender el mercado interno, el nivel del flujo de inversión agregada del orden del 21 % del PBI a lo largo del período no derivó sin embargo en una diversificación e integración industrial suficientemente significativa, por lo cual el crecimiento de la oferta de bienes industriales continuó dependiendo de crecientes importaciones de insumos, bienes de capital y tecnología, así como de bienes de consumo no producidos en el país.

Las empresas transnacionales dominan la producción, el comercio y la tecnología en el mundo contemporáneo (Cepal 2002), y sus segmentos de actividad más estratégicos en general se localizan en los países centrales, donde poseen su casa matriz y a cuyos respectivos gobiernos en muchos casos acompañan activamente en diversas iniciativas (Townsend 2003). El contexto de crisis internacional multidimensional, presente al menos desde 2008, acentúa la identificación de las empresas transnacionales con las políticas de los países centrales donde tienen origen.

Por otra parte, el estado argentino entre 2003 y 2015 retomó protagonismo en las actividades de servicios públicos, que reasumió a través de un puñado de empresas reestatizadas, un retorno al estado empresarial que tuvo su punto culminante en la expropiación del paquete accionario mayoritario de YPF (Thomas 2012). El estado encaró políticas activas para promover la innovación tecnológica, tomando nota de que en el país, el sector privado realiza una baja inversión en I+D. En este marco se alentó la conformación de consorcios público privados para implementar proyectos intensivos en tecnología, cuyo desarrollo el estado financia o cofinancia (web Fondo Argentino Sectorial FONARSEC). Aunque los recursos asignados y la cantidad de proyectos no alcanzan una escala determinante para una transformación integral acelerada, son iniciativas de gran importancia cualitativa.

Cuadro 2: selección de variables estructurales de las 500 empresas más grandes del país promedios anuales 2003-2009. Fuente Gaggero et al, 2014

	Empresas nacionales	Asociaciones	Empresas extranjeras	Total
Cantidad de empresas	164	45	291	500
Participación en el VBP (%)	18,5	6,9	74,6	100,0
Participación en el VA (%)	16,3	5,8	77,9	100,0
Participación en las utilidades (%)	12,4	4,7	82,9	100,0
Participación en las X (%)	16,4	6,7	76,9	100,0
Participación en las M (%)	13,6	4,4	82,0	100,0

3.2. La planificación neodesarrollista en la Argentina

La caracterización de lo que podría ser una industrialización satisfactoria, en términos de superación de su dinámica de estrangulamientos recurrentes, y también de contribución a la autonomía nacional y a la equidad social, no es unívoca. Las definiciones sobre esta nueva etapa de industrialización que enuncia el Plan Estratégico Industrial 2020, presentado el 4 de octubre de 2011, brindan una primera aproximación: más y mejor industria, con menor proporción de importaciones industriales y más exportaciones industriales. Entre los objetivos cuantitativos se plantea llevar el PBI industrial del 20 % en 2010 al 24 % en 2020 (PEI 2020).

Con anterioridad al plan industrial se había presentado el Plan Agroalimentario Nacional, el 14 de mayo de 2010. La idea fuerza principal de este documento es el incremento del volumen y valor de la producción entre 2010 y 2020. Se plantea en el documento elevar en 27 % la superficie cultivada de granos, llevándola a 42 millones de hectáreas, y en 38 % la superficie cosechada. Se prevé que el valor agregado de la producción agroalimentaria y agroindustrial, del 22,8 % en 2010 al 41,0 %. La producción de granos pasaría de 100 millones de toneladas a 157,5 millones. Por agregado de valor, se espera que las exportaciones agroalimentarias y agroindustriales crezcan en 153 %, combinándose un crecimiento de 80 % en las exportaciones primarias con uno de

193 % en las exportaciones de MOA. Mientras que las de biocombustibles se incrementarían en un 317 % (PEA 2020).

La consideración conjunta del PEI y del PEA, nos indicaría que de los 160 mil millones de dólares de exportaciones planificados para 2020, 100 mil los generaría el sector agroalimentario y agroindustrial (PP y MOA), y los otros 60 mil las manufacturas de origen industrial (MOI). Es llamativo que en estas metas 2020, la proporción de MOI en las exportaciones totales sería menor que en 2010.

Finalmente, en el Plan de Ciencia Tecnología e Innovación Argentina innovadora 2020, los aportes de la CTI sobre el desarrollo industrial están comprendidos en el gran objetivo de impulso a la innovación en el sector productivo, promoción de la inclusión social y fortalecimiento de la capacidad del estado (AI 2020).

El plan aborda una identificación de 34 “Núcleos socio productivos estratégicos” en los cuales señala que la aplicación de ciencia, tecnología e innovación puede tener impacto significativo. Estos núcleos están agrupados en 6 grandes temas, que son: i) Agroindustria, ii) Ambiente y desarrollo sustentable, iii) Desarrollo social, iv) Energía, v) Industria, vi) Salud

Este plan Argentina Innovadora identifica expresamente líneas de trabajo (en forma de “núcleo socio productivo”) para el abordaje de las dimensiones ambiental y social, así como a ciertas cuestiones de infraestructura necesaria para el desarrollo, tales como la energía y la logística.

La clave de todo el plan es que asume la disponibilidad de conocimientos en el sistema CTI, y un potencial de aplicación que se propone impulsar. A diferencia de los otros dos planes reseñados, en este caso no hay prácticamente metas cuantitativas explícitas, salvo en lo referido al 10 % anual de incremento de la dotación del CONICET y a la asignación del 25 % de las vacantes a zonas del país con menor desarrollo científico relativo.

A pesar de que la clasificación de prioridades sectoriales se explicita con diferencias de presentación entre los tres planes, es posible establecer

vinculaciones y correspondencias como las que se exponen en el cuadro siguiente.

PEI 2020	PLAN AGROALIMENTARIO	ARGENTINA INNOVADORA 2020
Alimentos	MOA de complejos: 1) Girasolero, 2) maicero, 3) sojero, 4) triguero, 5) cultivos industriales, 6) pepita y carozo, 7) vitivinícola, 8) marítimo pesquero, 9) carne bovino, 10) avícola, 11) porcino, 12) ovino, 13) lácteo bovino	Mejoramiento de cultivos y producción de semillas
		Procesamiento de Alimentos
		Producción animal y tradicional y no tradicional
		Prod y proc de frutihortícola
		Prod y proc recursos oceánicos
Automotores y autopartes		Autopartes
Bienes de Capital		
Cuero, calzado y marroquinería		
Maquinaria agrícola		Maquinaria Agrícola y procesadora de alimentos
Materiales de construcción		
Medicamentos		
Foresto Industrial	MOA Complejo forestal	Produce. y proc. de productos forestales
Química y petroquímica		
Software		
Textil	MOA Complejo algodonero	
		Biocombustibles
		Bío refinerías
		Tecnol. para biocombustibles de 2da generación
		Tecnol. para petróleo y gas
		Transformar RRNN en V.A.
		Componentes electrónicos
		Equipamiento médico
		Tecnol. para logística y transporte

3.3. Los objetivos neodesarrollistas y los actores de la matriz productiva

La estructura empresarial se mantuvo concentrada y extranjerizada en el período 2003-2015 (Aspiazu y Schorr 2010; Gaggero et al, 2014), aunque también se verifican algunos cambios parciales significativos. En primer lugar la re-estatización de empresas, principalmente de servicios públicos, que tiene como punto culminante la expropiación del paquete mayoritario de acciones de YPF (Thomas 2012). El mayor nivel de inversión pública en infraestructura permitió recuperar volumen de actividad a grupos nacionales dedicados a la construcción, habiéndose establecido un régimen de asociaciones público privadas. Incluso implicó un sensible incremento de escala para algunos contratistas importantes, como es el caso de Electroingeniería (Ámbito Financiero 18-08-2015). Finalmente, la política de ingresos y algunas herramientas de resguardo del mercado interno alentaron la creación o resurgimiento de numerosas pequeñas y medianas empresas (Kulfas 2008).

Extractamos de los documentos de planificación antes mencionados, sus planteos sobre los requerimientos en cuanto a empresariedad: i) El PEI 2020 dice que se requiere en todas las cadenas de valor empresas nacionales de clase regional o mundial, que se nutran de la provisión de bienes y servicios producidos localmente; ii) El Plan Estratégico Agroalimentario 2020 plantea la necesidad de inserción de la Argentina en las cadenas globales de valor mundiales, asegurando presencia preponderante de empresas nacionales. Destaca el afán emprendedor de las empresas rurales locales y los logros de internacionalización que muchas han tenido, con la expresión “son multinacionales de bolsillo”. También plantea la necesidad de modificar el mecanismo principal de incorporación de tecnología, pasando de tecnología adquirida a la I+D; iii) Argentina Innovadora 2020: En materia de agentes, AI atribuye importancia a los consorcios público-privados, al rol de las Pequeñas y Medianas Empresas, a la creación de nuevas empresas de base tecnológica, y destaca el rol de las “empresas innovadoras” y de las “empresas argentinas”.

El MinCyT, entre los numerosos programas que puso en vigencia, incluyó algunos específicamente orientados a la conformación de Consorcios Público Privados, a financiar con un fondo especial denominado FONARSEC. Esta modalidad permitió poner en funcionamiento cerca de cuarenta proyectos público-privados de alto interés tecnológico. Si bien son emprendimientos que en sus fases iniciales no tienen volumen de actividad como para determinar una transformación de la estructura productiva, implican de todos modos experiencias muy valiosas, que muestran un camino posible hacia el incremento de la intensidad tecnológica y el valor agregado. La empresa YPF por su parte impulsó YPF Tecnología (YTEC), una sociedad con 51% de las acciones de YPF y 49 % de las acciones del Conicet. Esta empresa está dedicada a gestionar paquetes tecnológicos innovativos a aplicar en actividades relacionadas con el plan de negocios de YPF (Web Y-Tec).

En uno de sus últimos trabajos, el economista Aldo Ferrer (Ferrer 2014) planteó que las características y conductas del empresariado son determinadas por las reglas que establece y hace cumplir el estado. La política neodesarrollista 2003-2015 hizo posible la expansión cuantitativa de la producción de bienes primarios e industriales, pero no alcanzó a superar los problemas estructurales de la matriz productiva.

En conclusión, la política neodesarrollista no llegó a articular condiciones determinantes para el surgimiento de nuevos actores productivos que pudieran alterar de manera permanente la dinámica de acumulación. El incremento de la inversión en ciencia y tecnología, y los programas dedicados a alentar la innovación en el aparato productivo, son iniciativas valiosas pero de una escala insuficiente. La conducción estatal de YPF a partir de abril de 2012, constituyó una apuesta fuerte por alinear a los objetivos de política una empresa cuya actividad impacta en toda la estructura económica y que además por su escala puede participar en el juego internacional, pero el sendero de evolución tras esa medida ha sido muy breve como para permitir una evaluación de sus efectos.

Referencias

- ✓ Aspiazu y Schorr (2010). Hecho en argentina. Industria y economía 1976-2007.
- ✓ Cepal (2002). Globalización y Desarrollo.
- ✓ Félix Mariano y López Emiliano (2012). Proyecto neodesarrollista en la Argentina. Editorial El Colectivo, Buenos Aires.
- ✓ Ferrer, Aldo (2014). El empresario argentino.
- ✓ Gaggero Alejandro, Schorr Martín y Wainer Andrés (2014). Restricción eterna, el poder económico durante el kirchnerismo. Editorial Crisis, Buenos Aires.
- ✓ Horowicz Alejandro (1985). Los cuatro peronismos. Editorial Edhasa reedición 2015, Buenos Aires.
- ✓ Kulfas Matías (2008). Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas.
- ✓ Laguado Duca Arturo (2012). Desarrollismo y Neodesarrollismo, un análisis político. En Revista *Aportes para el estado y la administración gubernamental*. Año 18, no. 30. Dic. 2012.
- ✓ Panigo Demian y Chena Pablo (2011). Del neomercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post convertibilidad. Capítulo 14 del libro Ensayos en honor a Marcelo Diamand, Editorial Miño Dávila, Buenos Aires
- ✓ Thomas Gustavo (2012) YPF y las lecciones del pasado Vuelta del Estado empresario? En el portal www.infojus.gov.ar

Notas periodísticas

- ✓ *Ámbito Financiero* (18-8-2015). Las empresas que más dinero recibieron de obra pública.
- ✓ Townsend Rosa (17-8-2003). Pugna por ganar la reconstrucción del siglo. En diario *El País*.

Documentos oficiales del estado nacional

- ✓ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Plan Agroalimentario 2020.
- ✓ Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Plan Argentina Innovadora 2020.
- Ministerio de Industria. Plan Estratégico Industrial 2020.

CAPÍTULO 4: Asociación Público–Privada: un nuevo desafío para el administrador público ⁽¹¹⁾.

José María Las Heras¹²

*Si hay algo que todo el pueblo tiene es el deber
de no confiar en otras manos que las suyas, ese algo es la preservación y
mantenimiento de sus propias libertades e instituciones.*

Abraham Lincoln.

PALABRAS CLAVES: Asociación Público-Privada. Redes. Gestión Pública. Gobierno y Sociedad Civil.

De un régimen neoliberal a un modelo de desarrollo social inclusivo¹³

La reciente rehabilitación de la política industrial como herramienta para promover la transformación económica y las altas tasas de crecimiento en países en desarrollo. Los países que aplicaron el fundamentalismo de mercado que surgió del Consenso de Washington y que tuvieron un magro desempeño, entre ellos algunos de los países latinoamericanos, deberían conocer y practicar el arte de la política industrial sistémica, que requiere

¹¹ Ponencia presentada en el XXXII Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Facultad de Ciencias Económicas- UnCuyo – Mendoza, Septiembre de 2015. Asociación Argentina de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública Doctor Juan Bayetto.

¹² Profesor Titular de las Cátedras de Administración Pública y Sistemas de Información y Administración Gubernamental. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Ha sido Ministro de Economía y Finanzas de la Provincia de Córdoba, Administrador General del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, entre otros. Autor de varios libros relacionados con las áreas de la gestión pública.

¹³ El título de la cita es nuestro.

*para su aplicación una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo e intervenciones inteligentes y proactivas en el mercado por parte del Estado. La **rehabilitación de esta política supone su desarrollo y puesta en marcha en un contexto de alianzas público-privadas nacionales que impidan la captura del Estado por grupos de interés.** (CEPAL. Alianzas público privadas, para una visión estratégica del desarrollo. Año 2015)*

4.1. Los distintos actores en una comunidad nacional.

La maniquea, como inconducente, disputa Estado versus Mercado, se ha manifestado de manera extrema. Por un lado las políticas liberales, y su *aggiornado* neoliberalismo, en una defensa impoluta del mercado y un desprecio ostensible al Estado. Por otra parte, en el mundo capitalista genéricamente llamadas economías mixtas, exacerbadas políticas estatistas, excluyendo los modelos totalizantes de cuño marxista, ha puesto al Estado en un trono sacrosanto y *contrario sensu* al mercado como causante de todos los males.

Ni convidadas de piedra. La paradójal disputa ha generado un olvido implícito o manifiesto, y en muchos casos un vaciamiento de poder real al momento de su participación del rol sustantivo de la sociedad civil. No solo está visto desde el conjunto ciudadano –una falencia de la democracia- sino desde la óptica de las organizaciones que la integran.

Dentro de un enfoque sistémico del análisis de las estructuras que integran una sociedad utilizaremos dos conceptos claves: el de *subsidiaridad* y su correspondencia indispensable, y el de *asociativismo*, una manera de fortalecer la estrategia de ceder (total o en parte) una función pública. Cesión, derivación que lo será en su ejecución pero de ninguna manera se propenderá a sostener la ausencia del Estado en la *planificación*, entendida como estrategia; *regulación*, con límites de no invasividad y de *control* correctivo y por tanto orientativo. Lo primero no puede estar ausente de lo segundo. Condición necesaria –la subsidiaridad– pero no suficiente. La demanda de asociativismo entre complejos

con distintos roles será el límite del contexto. Es la diferencia entre privatizar y asociarse inteligentemente.

El *asociativismo* es, en adelante, la estrategia que sostendremos en el presente trabajo como una comunidad solidaria y de sacrificios compartidos entre dos o más formadores de una sociedad. Asociativismo ya no en todos los casos entre dos partes –Estado y mercado- sino un tríptico en que pueden intervenir organizaciones de la sociedad civil (OSCI). Mas, en los nuevos tiempos con la mayor intervención de la ciudadanía en movimientos como *indignados*¹⁴ y la difusión de la responsabilidad social de las organizaciones del mercado. En tal sentido hablaremos de APS en un sentido amplio y de APP Asociación Pública Privada en un sentido restrictivo. En el primer caso como una conjunción solidaria entre Estado y OSCI, en que puede intervenir también un privado entendido como empresa del mercado. En el segundo caso entre el Estado y el Privado, aunque puede intervenir supletoriamente una OSCI. Como se ve el común denominador, eje estructurante del asociativismo es el Estado. El rol preponderante de éste tendrá el coto acorde con los sistemas de controles institucionales existentes y por el control social desde una frontera más amplia en el marco de las instituciones republicanas.

El termino *subsidiariedad* comprende a toda acción que suple o robustece a otra principal. Desde un ángulo social la subsidiariedad es el principio según el cual la toma de decisiones en la sociedad debe hacerse desde abajo, con la mayor proximidad a las personas involucradas. Consideramos como vector transversal de este asociativismo el principio de subsidiaridad, principio que ha sido manipulado desde una óptica neoliberal que, como veremos, lo ha confundido con las privatizaciones.

Según el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, subsidiariedad se refiere a toda acción supletoria y secundaria. La considera como una expresión relativa o subordinada entre un principal a un secundario, y de naturaleza suplementaria (o complementaria) y no absoluta. En términos económicos tiene que ver con la *Teoría del Principal–Agente*. En

¹⁴ Su nombre surge del libro *Indignate* de Stéphane Hessel en 2010 y uno de los redactores de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

nuestro enfoque haremos una extensión del criterio economicista del esquema del agente-principal para abarcar, además, los aspectos del poder político y de la sociedad. Aunque el factor económico es vertebrante en cuanto base material de cualquier institución con o sin fines de lucro, se designa a dicha teoría como referida a un conjunto de situaciones que se originan cuando un actor (el principal), depende de la acción o de la naturaleza de otro actor (el agente) del cual se puede tener o no perfecta información. Ello conlleva a las dificultades bajo condiciones de información asimétricas, cuando el principal acuerda con un agente. El principal, por lo apuntado, es siempre el Estado.

La condicionalidad o condición de jerarquía tendrá que ver con el modelo que en definitiva se analice. Si bien definimos como agente principal el Estado, esto es en cuanto al rol de cada una de las partes en el uso de estrategias de APP para el mejor cumplimiento de objetivos concretos de política económica. No va en detrimento de un paradigma esencial de la modernidad como lo pensaron los ideólogos de la Revolución Francesa, del valor de la sociedad civil.

4.2. Definiciones en los contextos de subsidiariedad.

El DRAE define el concepto diciendo que es un término sociológico referido como la tendencia favorable a la participación *subsidiaria* del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias. Por otra parte el término *subsidiaria* se refiere a lo que se da o se manda en subsidio o socorro para algo.

Al decir De Tocqueville¹⁵, podremos comprender el valor subyacente de la subsidiariedad que “... *siendo cada hombre individualmente débil, sentirá necesidad de sus semejantes y sabiendo que no puede obtener su apoyo más que a condición de prestarle su concurso, descubrirá que el interés particular se confunde con el interés general de la sociedad...*”. Con relación a la sociedad norteamericana de principios del siglo XIX sostiene que “...*la fuerza colectiva - la sociedad civil- es más poderosa para producir el bienestar social que la autoridad del gobierno. Los ciudadanos se unen para resistir a enemigos, se*

¹⁵ En su clásico LA DEMOCRACIA EN AMERICA escrito por el pensador francés a principios del siglo 19.

lucha en común contra la intemperancia. Se asocian con fines de seguridad pública, de moral, de religión. Los americanos han establecido un gobierno en el seno de las asociaciones, pero es un gobierno civil... ...se puede decir que el pueblo reina sobre el mundo político norteamericano como Dios sobre el universo. Es causa y final de todas las cosas; todo sale de él y todo se reabsorbe en él... ”.

Schumacher en “*Lo pequeño es hermoso*” apunta a una estrategia no jerárquica de la subsidiariedad al señalar que “...es una injusticia y al mismo tiempo un mal grave y un atentado contra el orden el asignar a una asociación más grande y de mayor rango lo que organizaciones más reducidas pueden hacer. Porque toda la actividad social debería por su misma naturaleza, dar ayuda a los miembros de su cuerpo social y jamás destruirlos ni absorberlos... ”. La solidaridad permitirá que las organizaciones más pequeñas puedan desarrollarse y servir de cimiento – no al revés- de las organizaciones más grandes. La organización por redes permite afrontar los problemas al facilitar contar con capacidad tecnológica y financiera para hacer frente a estos desafíos.

4.2.1. *Subsidiariedad y cultura.* En un sentido amplio podríamos hablar de *subsidiariedad en general o subyacente*, en que más allá de lo instrumental o de lo territorial es un concepto cultural. Con mucha precisión el Profesor Gustavo Wierna de la Universidad Nacional de Salta ha señalado que “...cuando el poder garantice el orden público en libertad y los órganos funcionen; cuando los legisladores dicten las leyes, el ejecutivo las cumpla, los jueces juzguen conforme al derecho, los padres eduquen a sus hijos en el respeto mutuo, los educadores ayuden a que cada discípulo se forme un hombre libre en ciencia y en conciencia, cuando todos cumplamos con nuestras obligaciones y ejerzamos nuestros derechos, entonces la subsidiariedad habrá dejado de ser una utopía, porque el pueblo se encontrará gozando del bien común..”

En un modelo social el principal es la sociedad civil. En cambio, en el estatista es obviamente el Estado. En el primero la sociedad civil subsidiaría al Estado. Y el segundo sería al revés. Con la existencia de un modelo social estaríamos hablando de retorno de las decisiones, y como co- ejecutor, de las funciones

básicas a la sociedad civil. Este es el desafío en el mundo global en que un amplio abanico de movimientos como los indignados en Europa, que se manifiestan en los países menos desarrollados de la Unión Europea como España y Grecia. En América Latina las iniciativas autonómicas en Bolivia y Ecuador, tientan a pensar en un proceso tendiendo a ello sin alterar las unidades nacionales. Por ahora podemos pensar en la existencia de un proceso de conversión en que el Estado deja de ser menos importante que la sociedad civil. Esto crea una dual paradoja porque en tanto la sociedad civil crezca en contenidos decisionales el Estado también. Y lo hará por delegación de aquel en el desarrollo de funciones ejecutivas.

4.2.2. *Subsidiariedad y fin de lucro.* Aunque no tienen fines de lucro las instituciones de la sociedad civil administran recursos económicos para lograr sus propósitos constituyendo una verdadera economía civil. Cuando existe el fin de lucro estamos hablando del mercado, de la empresa y de la actividad privada. Y aunque esta no es ajena a la responsabilidad social su fin principal es obtener ganancias. Y en un caso y otro –sociedad civil y empresa privada- es aplicable el principio de subsidiariedad.

4.2.3. *Subsidiariedad no es siempre subsidio.* Este es de contenido exclusivamente financiero en el sentido de transferencia generalmente de dinero, o bienes materialmente valuables en dinero, a la sociedad civil o a la empresa. Un subsidio parte de la subsidiariedad, como sustento económico de un sistema más amplio de naturaleza cultural. Subsidiariedad significa mucho más, es transferir funciones y responsabilidades de una organización a otra (pueden ser de públicas a públicas o de públicas a privadas) pudiendo derivarse en subsidios, o no, para el financiamiento parcial o total de la función subsidiariedad. Ya la Encíclica *Rerum Novarum* señala que se debe a través de la subsidiariedad ceder o derivar aquellas funciones que la actividad privada puede cumplir con mayor eficacia. Es la asignación de funciones y de responsabilidades según el caso a la sociedad civil y al mercado quienes lo podrán desarrollar en forma exclusiva o inclusive con la concurrencia de las tres patas del sistema: sociedad civil, Estado,

mercado. Desde el enfoque sistémico es sabido que ningún sistema es completo en sí mismo. Todo sistema es un subsidiario, en su delimitación y en sus aportes, de otros sistemas mayores o menores en virtud de los cuales actúa y que forman su entorno. La subsidiariedad permite una mayor eficacia y eficiencia de los sistemas.

Un modelo probado de subsidiariedad ocurre en la educación. Se habla de un modelo de educación pública con prestadores estatales, sociales y del mercado. Sus prestaciones son concurrentes por partes de los tres sectores. La subsidiariedad significa un retorno a las competencias propias de la sociedad civil y/o del mercado que por el devenir histórico fueron cooptadas en un cierto momento por el Estado. Se dice de las 2G, que el Estado es Gerente ¹⁶ del bien común y Garante de reglas de juego. Pero si zafamos del concepto del Estado neoliberal de mínima responsabilidad y transitamos a la solidaridad del tríptico social bien podemos reformular las 2 G. Así no podrá negarse que ODCI y Estado –ambos- son co-gerentes del bien común ¹⁷ y de las reglas de juego. El gobierno no debe hacer aquello que no le corresponde. Debe hacer –y muy bien- lo que le es excluyente, indelegable e inexcusable.

4.2.4. *Subsidiariedad intergubernamental*, también llamada incorrectamente *activa* como si existiera, por lo menos que conozcamos, una antitética subsidiariedad pasiva. Se entiende como subsidiariedad activa el ejercicio de competencias para obligar a los representantes de diferentes niveles territoriales, por lo menos en dos de ellos de nivel inmediato, a consensuar aspectos controvertidos de la gestión pública. Se procura así evitar las consecuencias fragmentarias de la descentralización que divide las competencias impidiendo las interconexiones. La subsidiariedad activa obliga a compartirlas y a generar intereses comunes en lugar de lucha entre poderes. Gracias al diálogo aparecen mejores ideas y se frena la corrupción mediante el control cruzado. Las

¹⁶ Usamos gerenciamiento metafóricamente. Preferimos hablar de administración. No acordamos con el término gerenciamiento en cuanto fue utilizado por el neoliberalismo como signo de la privatización del Estado.

¹⁷ Es cierto que se habla de Responsabilidad Social Empresaria, pero no puede olvidarse que su objetivo es el lucro. Y esto no lo ponemos en duda como elemento catalizador de su función.

experiencias no han sido nada positivas dado que nadie quiere compartir poderes. Seguramente en un marco institucional sistemático un nivel superior, una provincia en relación a los municipios, la nación provocando la regionalización entre provincias pueden arbitrar un mecanismo que genere la subsidiariedad activa. Consiste en compartir las competencias en lugar de simplemente repartirlas.

Eso significa que para cualquier toma de decisiones dos o más escalas territoriales deben obligatoriamente sentarse en una mesa, dialogar y decidir conjuntamente. Sus ventajas son de orden cooperativo en cuanto se favorecen las soluciones creativas mediante la participación entre distintos poderes públicos consolidando los intereses comunes. Por otra parte, se consolida la democratización de las instituciones.

Ello ha dado origen al concepto de las *soberanías compartidas* es decir el final del paradigma de la soberanía exclusiva de los Estados. El tema de las soberanías compartidas en un orden nacional no ofrece mayores reparos, aunque los celos interestatales lo dificultan en demasía. Tal vez esta afirmación sea falaz porque en el marco de los estados subnacionales - provinciales o municipales- no existe la soberanía como categoría jurídica, aún en un país federal como el nuestro. Esto podría suceder, y sucede, con todos los intentos segregacionistas, en un país confederal como es el caso de Canadá. Más bien deberíamos hablar de competencias, aunque el problema desde el punto de vista práctico no deja de tener sus dificultades y el principio de subsidiariedad no deja de chocar con múltiples inconvenientes cuando pretende aplicarse.

En el ámbito internacional el principio de subsidiariedad, es posible de instrumentar cuando se participa de acuerdos macro nacionales como la Unión Europea, un mecanismo para fortalecer el alicaído poder de los Estados nacionales en el mundo global. El Mercosur, y una novel Unión Sudamericana demuestra que no se pueden construir entidades supra regionales sólidas sin que antes se fortalezca los Estados nacionales miembros. Antes del ingreso de España, entre otros miembros, a la Unión Europea se exigieron determinados deberes a los españoles y la propia comunidad aportó créditos para el desarrollo de infraestructura necesaria para la integración inter regional y para el despegue social de los habitantes de España. Aun así, con tantos años de construcción la

experiencia europea muestra la disparidad de fortalezas –diríamos con fuertes debilidades como el caso de Grecia– en la conformación de los Estados Nacionales. La crisis global, iniciada en 2008, aún perdura en el 2015.

En el caso de Argentina se va en dirección de fortalecer el Estado, tras una década y media de cambio de rumbo después de las fallidas experiencias desestructurantes entre 1976 a 2001. Aún falta para consolidarlo con mayor fortaleza política, mejor calidad institucional y participación social amplia.

Las soberanías compartidas se dificultan en el orden global frente al peligro de ser tutelado por alguna gran potencia (sin eufemismos hoy los EEUU), aunque el derecho internacional reconozca como principales sujetos a los Estados soberanos basándose en el principio de no injerencia interna. A la vista está el fracaso de Naciones Unidas aún con la aprobación mayoritaria, casi unánime en algunos casos, sobre aspectos que hacen a la paz internacional. El Tribunal de la Haya, brazo jurídico de Naciones Unidas, no puede arbitrar obligatoriamente sobre controversias entre Estados ni con los organismos internacionales con lo cual el principio de no injerencia es una virtualidad a pesar de una rica historia de nuestro país con la Doctrina Drago.

Recientemente –septiembre 2015– nuestro país obtuvo un gran logro: que la ONU por amplia mayoría aprobará una serie de recomendaciones para el tratamiento de los llamados *fondos buitres*. Pero, un éxito por cierto y un escudo moral para tantos improperios usurarios, el documento no es de ejecución fáctica. No existe un Tribunal Internacional condenatorio y su construcción demandará mucho tiempo en cuanto está en juego la cesión de las atribuciones soberanas que habrá que conciliar con el citado documento. Precisamente el punto 1 hace alusión a las inmunidades soberanas de los países.

Las fagocitaciones hegemónicas de algunos países sobre el resto del mundo no son patrimonio exclusivo de EEUU. También se podría hablar de China y sus influencias sobre varios países asiáticos. La Unión Europea aún con sus paradigmas de libertad e igualdad, no puede dejar de reconocer la importancia del eje Alemania – Francia en la construcción de su poderío.

También existen tensiones inter-estadales en compartir potestades como ocurre con las comisiones inter-autonómicas en España. Detrás de cada posición y lucha

por los recursos está la mano –en este sentido si “invisible” pero no como pensaba Smith- de intereses privados, en disimulados *lobbys* encubiertos detrás de los representantes públicos.

Aún con todas estas limitaciones la subsidiariedad activa puede contribuir a la democratización de nuestras sociedades con lo cual sirve para involucrar a la sociedad civil y al mercado en la calidad de las decisiones públicas.

La *subsidiariedad activa* puede ser graficada de arriba hacia abajo o a la inversa según la estructura de poder vertebrante. En el primer caso podríamos graficarla como la tradicional asignación de atribuciones con una pirámide invertida con distribución de competencias desde una estructura superior generalmente el Estado. Aunque podría ser el propio mercado en un esquema *liberista*, entendido esto como la exacerbación de las políticas liberales en el sentido dado por el pensador italiano Benedetto Croce¹⁸. En cambio, la subsidiariedad desde abajo hacia arriba plantea una pirámide como debe ser, la base a partir de lo local. Más arriba lo regional, después lo nacional y por último, cuando sucedan construcciones supra-gubernamentales tipo Europa. En verdad esta última es la única exitosa experiencia del Siglo XX pero no la primera en la historia. Lo hicieron, y con éxito los EEUU a fines del Siglo XVII, años antes que la propia revolución francesa. Un deber pendiente en nuestro país, ninguneado el pensamiento de Artigas. Saul Taborda – un intelectual olvidado- plantea el *facundismo* y el vecinalismo como base de la construcción de un modelo de sociedad integrado. Más recientemente en el caso de Bolivia, sin dejar de ser un Estado unitario en cuanto al reconocimiento identitario de su pluralidad nacional, ha fortalecido el rol de las comunidades autónomas en su nueva constitución.

Pero, desde el punto de vista de la *subsidiariedad subyacente* el esquema de transferencia siempre, propio de una experiencia validada históricamente lo ha sido desde el Estado a la sociedad civil o al mercado según el caso. Ante el tamaño desproporcionado del Estado –pero más cuando actúa con ineficiencia- quedará aplicar la *subsidiariedad* a favor de la sociedad civil en la prestación de bienes públicos sociales. Subsidiariedad que es lisa y llanamente *privatización*

¹⁸ Su pensamiento, de pura raíz liberal, abjuraba de los excesos del liberalismo de mercado. Lo llamo *liberismo*.

cuando se transfieren actividades empresariales a empresas privadas, disfrazado con el eufemismo de *tercerización*.

4.2.5. *¿Sustituidariedad versus subsidiariedad?* En ciertos casos –y con justificativo de que será transitorio- el Estado está obligado a ejercer funciones sustitutivas propias de la responsabilidad raigal de la sociedad civil o del mercado cuando este esté ausente o debilitado. En esta última situación hablaremos de *principio de sustituidariedad*. En ciertos casos y funciones llega a serlo en forma permanente si las restricciones no se han modificado en el largo plazo o cuando existe un consenso colectivo para ello. Nadie negaba antes de 1930 que la solución del problema del desempleo era competencia del mercado. El keynesianismo lo asumió en la década de los treinta como problema a solucionar mediante activas medidas estatales y solo ante un ciclo económico depresivo. Más recientemente se planteó como un deber de la sociedad civil crear ONGs con tal fin. El Estado y la sociedad civil sustituyeron parcialmente o complementaron al mercado. Pero el desarrollismo de post segunda guerra mundial como el reflujo anti neoliberal de fines de los noventa lo tomaron como responsabilidad sustitutiva permanente, aunque no exclusiva, del gobierno. Aún a partir del segundo Consenso de Washington se puso como deber del Estado crear una red de contención social, que debería incluir creación de trabajo, como obligación estadual. Esto, bajo el paraguas de una metafórica teoría del derrame se dijo que en el mediano plazo se solucionaría el paro estructural. Fracásó.

¿Por qué, cómo, cuándo, hasta donde el Estado puede prestar funciones que no le son propias? En cualquier tratado financiero se señalan las causas que justificaron una mayor participación del Estado. El sincretismo ideológico nos puede dar una pista como resolverlo. Como veremos el concepto liberal de subsidiariedad plantea que ante estas circunstancias debe profundizarse la “carga probatoria de su necesidad”. Para ello necesita una sociedad civil fuerte que exija a sus representantes responsabilidad en la aprobación de leyes de estatización, cuando no el recurso de la consulta pública y opinión de especialistas y universidades.

También será ámbito de la sociedad civil la creación de riqueza cuando el principio de competitividad no sea suficiente y se requiera la reciprocidad y la solidaridad como parámetros más perdurables que la caridad y el asistencialismo. Nacerá así bajo el amparo de la sociedad civil una economía civil basada en una identificación entre productores y consumidores. Así la figura del *prosumidor* definida por Alvin Toffler tendrá materialidad socio-económica.

Italo Zamagni ¹⁹ señala que se debe aplicar el principio de la subsidiariedad no como una dádiva del Estado sino como un derecho de la sociedad civil o del mercado, según el caso. En el caso de la sociedad civil como receptora de prestación de servicios sociales sobre bases económicas racionales. En el caso de la empresa evitando intervencionismos desmedidos que coartan la libre iniciativa económica. Y expresa Zamagni que se debe crear una dialéctica sinérgica entre los tres pilares señalados que sirva a lo que los filósofos llaman el “*principio de contaminación*” es decir hacia un desarrollo sistémico del orden social.

Como conclusión de la Expo Management 99 el Foro del Sector Social divulgó un documento estableciendo las bases con una variada agenda para una “...cooperación proactiva entre el empresariado y las organizaciones de la sociedad civil...”. Uno de los puntos más destacados que lo justifican es que el Estado no puede atender por sí solo, todos los desafíos que plantea el desarrollo social. Esto requiere la colaboración mancomunada de empresas y organizaciones del sector social.

Finalmente, una de las disciplinas más avanzadas en materia de reconocimiento de la sociedad civil, la ecología, ha logrado que en la ley general de ambiente 25.675 se incluya explícitamente el principio de subsidiariedad. Su incorporación como norma legal es justificado por el constitucionalista German Bidart Campos en cuanto el Estado no debe hacer lo que pueden hacer los particulares con eficacia, porque el Estado debe ayudarlos, pero no destruirlos o absorberlos.

¹⁹ Rector de la Universidad de Bologna, profundo conocedor de Argentina. Sobre sus consejos Juan Pablo II reflexionó sobre la crisis Argentina de principios de siglo.

4.3. Contenidos del principio de subsidiariedad.

No hay un criterio unívoco respecto al concepto y origen del término subsidiariedad. Hay tantos como ideologías que fundamentan cada uno de los modelos vistos. El principio de subsidiariedad es de vieja data y lo rescatan como propios tanto la iglesia como el liberalismo. Para la primera es un ícono permanente cuando plantea reclamos de justicia redistributiva. Incorporado en el texto de la encíclica *Rerum Novarum*. El concepto era preexistente. Aristóteles plantea qué debe ser y hacer del Estado, y qué la sociedad. En el mundo antiguo el mercado era una institución muy acotada al trueque de una escasa variedad de bienes y servicios.

De la Iglesia. En forma terminante señala la Iglesia que la sociedad no es el Estado, más bien su fundamento cristiano primitivo se sostenía en el poder del hombre como pueblo de Dios. Distinción que no sostuvo después, ya con la conversión del emperador Constantino hasta fines del medioevo, cuando está revestido del doble poder divino y temporal. Todo rey o emperador debía ser coronado por el Papa. Recordemos el Sacro Imperio Romano y la trasgresión de Napoleón Bonaparte al coronarse con sus propias manos ante la mirada atónita del Papa. Contemporáneamente expresa la Iglesia que no señalar la distinción entre “Estado” y “sociedad” dio origen a los totalitarismos en el siglo XX. Como la sociedad la construyen los ciudadanos, y no el Estado por el principio de subsidiariedad según Juan Pablo II, (Encíclica “*Centessimus Annus*” 48) y con anterioridad Pío XI (Encíclica “*Quadragesimo Anno*”) una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias. Más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarlo a coordinar su acción con los demás componentes sociales en miras al bien común. En términos de la escala social, cada organismo debe respetar la autonomía del organismo inferior. La apuesta es favorecer el rol de las estructuras inferiores por su mayor información y estar “cara a cara” con las personas involucradas.

Los criterios tradicionales de la Iglesia fueron reiterados recientemente con motivo de la presentación de su visión de los temas sociales en un voluminoso documento dirigido a "católicos, cristianos y personas de buena voluntad" señalando, como setenta años atrás Theilard de Chardin, que la globalización "no

es buena ni mala en sí misma". Y que es necesario una globalización de las defensas de los derechos mínimos esenciales y de la equidad". Es decir, se reafirma la globalización dentro de un contexto cultural global, y no como aspecto exclusivamente financiero.

El "Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia" presentado en septiembre del 2004 y elaborado por el Pontificio Consejo de Justicia y Paz, durante los últimos cinco años anteriores procura ser un instrumento con indicaciones de verdad para mejor promover el bien social de las personas y de las sociedades". En su segunda parte aborda los contenidos y los temas clásicos de la doctrina social, es decir, la familia, el trabajo humano, la vida económica, la comunidad política, la comunidad internacional, el ambiente y la paz. En todo se valoriza la sociedad y el valor del principio de la subsidiariedad.

Rescatar como paradigma original del liberalismo el principio de subsidiariedad, salvo que se entienda de otra manera, es olvidar que la Iglesia (excepto algunas experiencias en los años setenta como el dialogo cristiano-marxista) ha sido fuertemente crítica al comunismo, por un lado, y sin caer en fórmulas anticapitalistas absolutas ha señalado los efectos negativos del liberalismo puro. Con mayor dureza aun, aunque muy poco conocido, en el documento de los obispos de EEUU de principios de los ochenta en el cual se denuncian los efectos negativos de un capitalismo concentrado y deshumanizado. En lo que corresponde a Argentina en 1994 expresiones de Juan Pablo II fueron críticas por las consecuencias del modelo neoliberal aplicado destapando el silencio cómplice de buena parte de nuestra sociedad. Torpemente el entonces presidente decía que al Papa le escribían los libretos. De todas maneras, el principio de subsidiariedad no es originario de la iglesia y, salvo algunas excepciones sus expertos comprometidos con la fe no han esbozado los instrumentos para hacerlo operativo. En el caso argentino suelen confundir la subsidiariedad en el ámbito educativo con la entrega de subsidios para el financiamiento de los institutos religiosos.

Para el liberalismo –según Croce -en cambio, y según un documento de la Fundación Frederich Neuman el principio de la subsidiariedad sostiene que toda responsabilidad tiene que permanecer lo más cerca posible del ciudadano. Así rescata, sin ambigüedades, a la subsidiariedad como liberalismo puro. Aun

sabiendo que dicho pensamiento aparece por primera vez en una encíclica papal reconoce que representa el primer paso operativo del principal objetivo del liberalismo: la maximización de la libertad individual.

Para la Fundación Neuman (como el programa "Bases de Wiesbaden" del Partido Libre Democrático de Alemania y la campaña "Repíensalo") el principio de subsidiariedad va mucho más allá de meros interrogantes relativos a la organización estatal. Sostiene que de ser aplicado el principio de la subsidiariedad permitirá un efecto altamente impactante y radicalmente liberal, especialmente en lo que a la relación entre la sociedad y el Estado se refiere, así como al ciudadano individual y la totalidad de instancias de decisiones supra individuales. Mas categóricamente señala que el mayor grado de responsabilidad debe estar siempre lo más cerca posible al ciudadano. Todo responsable público comprometido con la libertad individual tiene que estructurar todas las decisiones políticas, conceptos, programas, instituciones y procedimientos de tal manera, que en cada situación esta condición se cumpla.

¿Pero qué sucede cuando el interés público se ve afectado por la falta de iniciativa en la provisión de un bien por parte de particulares? El liberalismo sostiene como solución una de las alternativas habituales consideradas por los estatistas (aunque con restricciones): toda transferencia de competencia decisoria ya sea del ciudadano a instancias supraindividuales. En toda transferencia de funciones ya sea del sector privado al Estado, ya sea de un nivel estatal inferior a uno superior, así como toda permanencia de una transferencia realizada en alguna oportunidad, lleva la *carga probatoria de su necesidad*. Desde el punto de vista de un modelo social dijimos antes nuestra respecto al rol de la sociedad civil en estos casos. Pero obsérvese como la fórmula liberal omite lo que pueden ser transferencias desde la sociedad civil, verdadera simiente de una sociedad.

En la Unión Europea. El Tratado de la Unión Europea (Maastricht.1992), con contenidos que transitan entre la tercera vía y el modelo social bajo el objetivo de formar una unión política tipo "Estados Unidos Europeos" expresaron su deseo de constituir una unión económica, monetaria y política en la cual la subsidiariedad adquiere en forma explícita jerarquía constitucional. En si es considerada la subsidiariedad como una nueva forma de federalismo, el antes visto concepto de subsidiariedad activa, y a través de él se distribuirán las

competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. Con esta afirmación se negó la ponencia de Margaret Thatcher proponiendo para el ingreso a la Comunidad el desarrollo de un súper Estado europeo ejerciendo un nuevo dominio desde Bruselas. Esta fórmula, a instancias del partido gobernante en Inglaterra, fue rechazada por el resto de los países miembros en la creencia que contribuiría a la reinstalación de fórmulas hegemónicas fracasadas en Europa durante el siglo pasado, ahora en nombre del liberalismo.

¿En este contexto europeo que es la subsidiariedad? En España la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior sostiene que el principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que debe emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión Europea no actúa, excepto para los sectores de su competencia exclusiva, salvo que su acción sea más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local. Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad suponiendo que la acción de la Unión no debe exceder lo que es necesario para lograr los objetivos del Tratado.

Posteriormente el Consejo Europeo de Edimburgo (1992) definió los principios de la subsidiariedad y en particular la interpretación del artículo 3B (incluido en el Tratado de la Unión Europea) en el cual se señala que "*...la comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna...*". Asimismo, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de *subsidiariedad*, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Finalmente, se remarca que "*...ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado....*". Documentos posteriores hacen referencia a dicho artículo resaltando que los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en respeto del principio de subsidiariedad.

A partir del Preámbulo del Tratado de la Unión Europea en cuanto a la resolución de continuar el proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, las decisiones deben tomarse de la forma más próxima posible a los ciudadanos. De acuerdo con el principio de subsidiariedad se autoriza la intervención de la comunidad para resolver problemas transnacionales que no puedan ser solucionados por los Estados actuando por separado, en respeto de los objetivos de la comunidad. Por otra parte, se permite a los Estados miembros evitar un intervencionismo comunitario en aquellos casos en que no es necesario que la comunidad legisle. Los Estados miembros conservan las competencias que están en condiciones de gestionar más eficazmente por sí mismos transfiriendo a la comunidad los poderes que no pueden ejercer de manera satisfactoria.

El principio de subsidiariedad así legislado no es aplicable a las relaciones sociedad civil, mercado y Estado dado que se refiere a competencias interestatales. La Unión ha preferido que cada Nación miembro, y dentro de los principios filosóficos de sus tratados y hoy su Constitución en proceso de validación popular, tenga su relación directa con su propia sociedad civil. Una inteligente estrategia en cuanto al valor de las sociedades civiles nacionales con sus respectivos gobiernos. Dichos criterios de la Comunidad son útiles para redefinir una nueva fórmula de federalismo en Argentina tan en crisis en el año 2008. No solo por el conflicto rural –síndrome retenciones- sino esencialmente por una ausencia de acuerdo de competencias y responsabilidades en una ley de coparticipación actualizada como para otros instrumentos de acuerdos federales sustentables. Por supuesto también como principios a tener en cuenta en un futuro si el Mercosur se transforma en instancias superiores a las actuales de orden económico como pareciera ser, y un marco más amplio, si se constituye la Unión Sudamericana con la fusión política del Mercosur y el Pacto Andino, iniciativa anunciada en noviembre del 2004.

4.4. La subsidiariedad, una herramienta transversal.

"¿Cuál es el mejor gobierno? El que nos enseña a gobernarnos por nosotros mismos". Johann Wolfgang Goethe

Analizados los distintos conceptos de subsidiariedad, si la relacionamos con un modelo liberal la herramienta se centra en que todo debe ser asignado al individuo, como *homo economicus*, y de este al mercado con su impoluta mano invisible. No hay duda sobre esta cuestión, pero hay algo más. Para la cultura judía o cristiana la persona es el centro de la cuestión social. Pero las personas de por sí no constituyen la sociedad. Existen instituciones como el Estado, el mercado y la diversidad de la sociedad civil. Las formas totalitarias, marxismo o fascismo, niegan la subsidiariedad en el sentido que sus decisiones se toman de arriba hacia abajo. Desde un Estado omnipotente hacia la sociedad civil y un mínimo sector privado, si este existiere, la subsidiariedad es reemplazada por un modelo vertical de decisiones basadas en el autoritarismo. Más aún, no hay subsidiariedad donde hay *uno*, el Estado y no hay segundos ni mercado ni sociedad civil. El pensamiento social de la Iglesia solo avanza en definiciones generales. Define el porqué y no el cómo, salvo excepciones – y por cierto parciales -como el desconocido documento de Malinas de la década del treinta – raíz del social cristianismo como forma partidaria- o el Documento de Puebla, tan reciente como olvidado.

La subsidiariedad no debe limitarse a la estrategia de asignación de competencias interestatales. Dentro de un modelo social el concepto de subsidiariedad *sincretiza* diversos aspectos de distintas ideologías o confesiones mencionadas excepto las de naturaleza totalitarias. La subsidiariedad como concepto central es lo que definimos como subsidiariedad subyacente en cuanto a su valor cultural contenido. Pero interesa buscar herramientas para hacer operativo el principio de subsidiariedad. *En nuestro ensayo nos extenderemos a la aplicación de la subsidiariedad al ámbito de la provisión de bienes públicos como forma de revertir el mal y corrupto uso de los recursos de la comunidad. En este encuadre pretendemos analizar las competencias exclusivas y concurrentes, dentro del principio de subsidiariedad entre la sociedad civil, el mercado y el Estado.*

Si bien la subsidiariedad se entiende (tanto bajo la posición liberal como de la Iglesia) desde un sentido operativo desde la base ciudadana, en los agregados sociales, resorte de la sociedad civil y de un modelo social, las relaciones no son siempre verticales desde abajo hacia arriba sino también horizontales. En muchos casos de tipo cruzado. Todas estas relaciones son válidas en la medida que justifique una sinergia social, pueden ser enmarcadas bajo el concepto de *transversabilidad*. Para evitar desencuentros idiomáticos recurriremos al DRAE al adjetivizar como transversal todo mecanismo que extiende recorriendo de un lado a otro. O que se cruza en dirección perpendicular con la *cosa* que se trata. Y la *cosa* que se trata en nuestro caso en la sociedad.

Un buen ejemplo de transversabilidad se da en los denominados *clústeres*. Con esta figura empresarial que considerado al mercado desde un punto de vista social, se obtuvieron sensibles éxitos en Italia en un contexto cultural por nuestras raíces inmigratorias similar al nuestro, aunque el mercado es un hecho universal existentes en sociedades precolombinas.²⁰ Un *clúster* es un grupo de empresas de distintos tamaños con distintos grados de dependencia que actúan vertical y horizontalmente articuladas entre sí, potenciando su mayor capacidad de compra e intercambio de información y tecnología. El instituto podría aplicarse tanto a OSCI como a entes públicos descentralizados. Como la unión hace la fuerza pueden actuar sin temores con otras organizaciones, especializándose en un eslabón de la cadena productiva, que para las ONG's lo será para la provisión de bienes públicos individualmente inaccesible para las más pequeñas, generando ventajas sinérgicas en virtud de la mejor relación beneficio/costo, punto óptimo de equilibrio y aprovechamiento al máximo del principio de rendimientos decrecientes. En definitiva, se integran organizaciones de todo tamaño, permitiendo la aplicación del principio de subsidiariedad.

La subsidiariedad transversal genera un inagotable proceso de retroalimentación en los resultados de las transferencias. Es deseable que los resultados sean positivos aunque en muchos casos procesos de subsidiariedad del Estado a las OSCI no han sido nada buenos, como en muchas privatizaciones. Existen múltiples causas que explican los fallos. Siguiendo a Peter Senge en “La quinta

²⁰ Según Zamagni el mercado es un hecho social previo al nacimiento del capitalismo

disciplina” se trata de lo que llama *retroalimentación compensadora* consecuencia de tomar responsabilidades con buenos propósitos pero que en definitiva determinan resultados peores que los obtenidos originalmente.

El huevo o la gallina. ¿Quién subsidiariza a quién?

Ya vimos que las responsabilidades sociales primitivamente son de la sociedad civil. Y ésta las ha cedido a través de la historia, y en gran parte, al Estado. La crisis de éste ha hecho que se vuelva a las fuentes. Por ello que el concepto de subsidiariedad, según el DRAE de ceder a un segundo, no puede ser interpretado literalmente en tal sentido, pero ha quedado reservado a la cesión de funciones que el Estado hace a la sociedad civil. En este caso se trata del auxilio o ayuda que presta un organismo oficial a ciertas situaciones sociales, como vejez, desempleo, pobreza. Por ello que la subsidiariedad cuando mana del Estado puede resumirse diciendo que este debe hacer lo que la sociedad civil por sí sola no puede hacer, ayudar a hacer lo que la sociedad civil solo puede hacer con su auxilio, y dejar de hacer lo que la sociedad civil si puede hacer sola.

Cuando las transferencias de funciones estatales son al mercado hablamos de privatización, aunque en los últimos años, con nuestro afán de usar eufemismos, también se use el término tercerización. Claro está que hay una diferencia material notoria entre subsidiariedad y privatización. En la primera se hace sin el principio de contraprestación financiera a quien subsidiariza. En el segundo se percibe una contraprestación vía precio, canon o alquiler. Por otra parte, hablar de subsidiariedad es referirnos a un proceso de *retrocesión* de facultades. Dos mecanismos hacen operativa esta retrocesión o subsidiariedad: la descentralización y la participación ciudadana que se complementan recíprocamente.

Además, debe contenerse la herramienta de la subsidiariedad en el marco del orden constitucional imperante y la teoría de la representación. Por algo y porque existe el Estado. Tiene un mandato que no es divino, sino que emana de la sociedad. Así en una democracia -con amplia participación social- el principio de *políticas centralizadas con ejecución descentralizada* señala que le corresponderá el *diseño* de las *políticas*, conjuntamente con la sociedad civil y el mercado, que no serán transferidas sino compartidas. Alguien tiene que coordinar

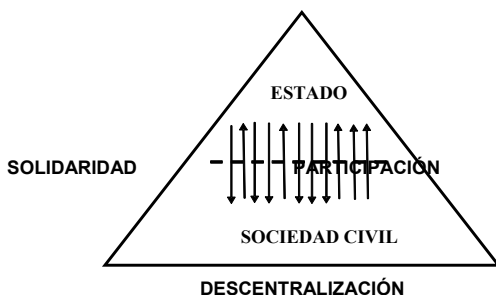
la formulación de políticas en un plan. Este rol le corresponde al Estado. En qué grado de participación dependerá del modelo que se adopte. Se subsidiariza, eso sí, total o parcialmente la ejecución de dichas políticas.

Por extensión de la expresión de Senge en *La quinta disciplina* la retrocesión no solo debe ser interpretada como la recolección de opinión sobre un acto que hemos realizado o como medir y evaluar los resultados consecuentes de una actividad desarrollada, sino de manera amplia como todo flujo recíproco de influencia. En la visión sistémica toda influencia es a la vez causa y efecto, siendo imposible una sin la otra. Ambos mecanismos descentralización/participación generan un flujo pro activo para hacer posible el principio de *subsidiariedad activa* (entre distintos niveles estatales) como la delegación de funciones del Estado a la sociedad civil o al mercado (*subsidiariedad funcional*).

La riqueza de flujos en todas direcciones en un modelo social puede significar un aporte para la provisión de bienes de naturaleza comunitaria. No hay duda que queda reservada al conjunto social la prestación de bienes públicos sociales. Pero no es menos cierto que la sociedad civil será el mayor responsable en su provisión directa o indirecta, ejerciendo un fuerte control social en este último caso. Para ello el principio de subsidiariedad integral, como síntesis de los comentadas subsidiariedades subyacentes y activas, y transversalidad en todo el conjunto social se debería convertir en la herramienta integrada de la construcción social.

El principio de subsidiariedad tiene cuatro requisitos. En primer lugar, la *descentralización* que permite llegar a la base social con un límite: la capacidad de gestión. Pero está relacionada con diversos aspectos que hacen a la relación beneficio /costo que puede mejorarse con un segundo principio dado por una activa *participación*. Como todo está vinculado con todo, no debe confundirse participación con actuación. Se requiere la *solidaridad* entre las personas y las asociaciones del gobierno civil como diría De Tocqueville. Finalmente, el *asociativismo* responde a un modus de institucionalización para dar calidad permanente de gestión.

Si el principio de subsidiariedad tiene una relación jerárquica de un superior a un segundo, esto se da en un *modelo social* en las funciones que la sociedad civil cede al Estado, o por retrocesión las que el Estado devuelve a la sociedad civil. Así Pitágoras dibujaría el tetractys de subsidiariedad de un modelo social de la siguiente manera:



En un *modelo estatista* en cambio, el tetractys nos mostraría un Estado centralizado y predominante por encima de una sociedad civil desconstruida. No existe participación ni solidaridad, salvo la realizada por las personas en forma individual y esporádica, pero no como acción organizada. A su vez la subsidiariedad es escasa ya que el Estado ha fagocitado todas las acciones comunes.



4.5. Una estrategia de subsidiaridad. El caso de las alianzas públicas privadas.

4.5.1. *La experiencia europea.* A partir de la crisis de las políticas neoliberales, ya a mediados de los noventa, surgió la necesidad de buscar modelos alternativos sin caer en la reiteración de aquellos cuyo fracaso había sido ostensible. Por un lado, el modelo de socialismo real con la caída estrepitosa de la Unión Soviética. Por otro lado, no volver contrafácticamente a lo que había sido argumento para imponer esquemas neoliberales, el fracaso del estatismo de post guerra por exacerbación de políticas keynesianas sin adecuar las ideas del brillante estadista inglés a los nuevos tiempos.

Así en Inglaterra, con el gobierno laborista de Tony Blair, nace la denominada tercera vía con varios instrumentos que pretenden acercar al estado tanto a la sociedad civil como al mercado. Para los primeros se acuerdan las *Cartas del Ciudadano*. Para los segundos el PPP (acrónimo de *Public Private Partnership*) es decir Participación Pública Privada. En español, siguiendo la terminología usada en la norma legal en Argentina hablaremos de APP (Asociación público-privada). Nos preguntaremos si el modelo es una novedad en el derecho comparado y especialmente en el derecho argentino. Debe reconocerse lo novedoso de la expresión de origen inglés como PPP, también llamada CPP, como Colaboración Público Privada que se extendió en el mundo como cambio paradójico de un contraste de la figura icono que fortaleció las políticas neoliberales en el Reino Unido. Nos referimos de Margaret Thatcher.²¹

En términos generales las APP son alianzas para eficientizar los recursos públicos potenciando la calidad de los servicios que indelegablemente debe garantizar el Estado en forma directa o indirecta con la colaboración del sector privado y las OSCI. Como veremos en la legislación argentina no se las incluye expresamente y probablemente se necesitaría una legislación que

²¹ La película inglesa *The Full Monty* con sagaz ironía muestra los despropósitos de las políticas thatcherianas en el empleo y el fracaso de estrategia de reconversión de recursos humanos.

amplíe su marco regulatorio. Como principios de una APP de calidad se plantean:

- ✓ Visibilidad de los actores participantes.
- ✓ Consorcios que fomenten el desarrollo I+D.
- ✓ Gestión de portafolios tecnológicos.
- ✓ Relación asociativa tecnológica con negocios.
- ✓ Espacios innovadores.

La importación de modas, como ha ocurrido en ensayos de ideologías de distinta laya exitosas o fracasadas en los países europeos se ha pretendido instalar como algo nuevo en nuestra cultura institucional, aunque el término PPP se ha fortalecido desde su aplicación a mediados de los noventa en el Reino Unido. Según el Parlamento Europeo se trata de una solución eficaz para garantizar la provisión de una obra de infraestructura o para ofrecer un servicio público siendo su principal objetivo *“la mejora de la calidad del servicio prestado a los ciudadanos”*

La legislación española, Ley 30 del 2007, de contratos del sector público lo define como “contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado aquéllos en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general”.

Su fundamento es prestar servicio de calidad a los usuarios al menor costo posible, lo que denominamos las *5E*²². La participación se justifica ante las fallas de mercado para facilitar la provisión de servicios y de infraestructura

²² Ver Estado Eficiente capítulo 12

no solo por carencias propias del estado sino también de los propios agentes económicos privados. Pero si hablamos de fallas de mercado, que trata de resolver el Estado aplicando su poder de imperio, es esencial asignar el modo de reparto de responsabilidades entre el sector público y el privado. Por un lado, respetar las facultades regulatorias de Estado y los riesgos que el privado debe tomar en dicha asociación, por otra parte.

Según el *Libro Verde* sobre PPP de la Comisión Europea, publicado en 2004, se pueden distinguir en:

✓ **Contractuales** el vínculo se establece a través de un contrato. La idea de las APP es que la relación entre ambos sectores funciona como una relación entre un agente (contratista), que vela por su propio interés pero con fuertes incentivos para reducir costos y mejorar la calidad de servicio, y un principal (sector público) que vela por los intereses de los ciudadanos.

✓ **Institucionales:** la relación no se basa en una relación contractual entre un agente y un principal, sino en la participación conjunta del sector público y privado en una entidad encargada de la gestión de la infraestructura. Este modelo es criticado en cuanto no hay garantías de que se incentive al sector privado a ser más eficiente, como ha ocurrido en muchos casos de sociedades de economía mixta.

Asimismo, el Libro Verde sobre PPP de la Comisión Europea señala como características de proyectos PPP: ²³

✓ *De largo plazo:* ajeno a negocios circunstanciales con lo cual debe contar con un mercado de capitales adecuados para su financiación.

✓ *Sacrificios compartidos.* El privado debe participar en la financiación, no puede ser no onerosa.

²³ Sistematización del autor.

- ✓ *Sustentabilidad operativa.* El privado debe tener un rol fundamental en el mantenimiento y explotación de la infraestructura.
- ✓ *Riesgos distribuidos* entre el sector público y el privado.

4.5.2. *El requisito de riesgos compartidos es esencial al contenido de una APP.* Ya no se trata de que el Estado, como es tradicional, traslade los riesgos al privado y este se cubra en demasía con sobrepagos. Al converger en un interés común estos pueden ser evaluados a un costo inferior. Cada parte asume los riesgos que más eficiente pueda administrar.

Otra ventaja del APP es que *permite liberar al Estado recursos* que puede destinar a otros emprendimientos que no son encarables por estrategias de APP. Si bien por el principio de universalidad presupuestaria es una erogación de capital en caso de infraestructura no hay una generación de deuda pública explícita. Pero el registro del pasivo es menester para determinar la condicionalidad que la misma representa en el diseño de la APP. En el caso de APP por servicios se trata de una erogación corriente en que deberá explicitarse el recurso asignado. El uso de técnicas de AFG, sobre todo presupuestarias, contables y de crédito público, es todo un desafío como veremos más adelante.

Las APP son un modo eficaz, económico y eficiente en la diversidad de recursos -y sobre todo potenciando el conocimiento de nuevas tecnologías- en el afán de ampliar los mercados. *Se trata de una nueva combinación de I+D con gestión y compartiendo riesgos Estado y mercado.* Posiblemente esta sea la línea divisoria con aquellos que sostienen que no hay nada nuevo bajo el sol y que solo se trata de recreación formal de viejas instituciones como las concesiones de obras públicas. Es posible que una APP aplique viejos institutos jurídicos, pero solo para fortalecer su idea innovadora de incorporación de tecnologías y administración compartidas.

Una APP puede ser indistintamente iniciativa de uno u otro interesado (Estado o mercado) pero la normativa debe precisar el marco regulatorio

previo para evitar trajes a medida. La legislación sobre iniciativa privada tiene su primer antecedente en Argentina a principio de la década de los setenta con la modificación de la ley de obras públicas 13064 del año 1947. Las mega corporaciones esbozan propuestas de alianzas con el sector público como lo puede iniciar el propio estado llamado a convocatoria. Pero además es una buena manera de apoyar la integración de las PYMES, habitualmente desguarecidas financiera y comercialmente, pero con buenas prácticas tecnológicas que en menester aprovechar fortaleciendo cadenas de valor. Un *cluster* es un buen ejemplo de APP con participación del Estado y empresas de distintos tamaños. Se trata de Alianzas Estratégicas (AI) conformando una sigla alternativa a la de APP.

El modelo europeo ha avanzado en ello como un vector determinante de transferencia de tecnología aprovechando la inclusión de universidades y centros de investigación públicos y privados. En EEUU las grandes corporaciones más que todo son protegidas –y con fuerte financiamiento- por el Estado, pero sin involucrarse directamente en ellas. Esencialmente aquellas que intervienen en el ámbito global, sobre todo aquellas que hacen temas de alta tecnología y de seguridad.

En la Comunidad Europea se identifican tres tipos de APP. Por un lado, la denominada **AEI pública** en que una organización estatal impulsa la AE de acuerdo a una agenda de políticas públicas como podría ser el financiamiento con recursos estatales en alianza con corporaciones privadas y PYMES para la comercialización de tecnologías. En segundo lugar, una **AEI privada** encolumnada por grandes empresas privadas que integran a PYMES con la participación de un organismo científico estatal. Por último, las denominadas **AEI Ecosistemas** llamadas de estructura “plana” propulsadas por grandes empresas privadas con apoyo gubernamental para la incubación de nuevas empresas y desarrollo de nuevas tecnologías.

Según el informe son sus aspectos positivos y negativos ²⁴.

Prácticas fuertes – impulsoras – e inhibidores – astringentes – en cada AEI

Configuración	Prácticas Fuertes	Inhibidores
AEI Pública	Procesos claros de involucramiento de PyMEs Oferta de servicios holística Fuerte marca Especialización Tecnología/Mercado Aprendizaje estructurado Precios competitivos	Exposición limitada con clientes potenciales Todo para todos Dependencia en compatibilidad tecnológica Poca experiencia inter-industrias Agentes con poca experiencia Sobre acceso a fuentes de financiamiento Falta de transparencia en el sistema de evaluación Acciones para la sustentabilidad
AEI Privada	Estructuras gerenciales robustas Comercialización de tecnologías no explotadas Equipo de entrega balanceado y dedicado Cobertura de la cadena de valor Ventajas de costos Rápido arreglo de los derechos de propiedad intelectual Apoyo para el Fondo	Contratos complejos Tiempos de entrega irreales Falta de Identificación de oportunidades regionales y de conexiones Demanda de rapidez tecnológica Consideraciones de Seguridad Percepción de riesgos comerciales para las PyMEs
AEI Ecosistema	Alto capital social Costos compartidos de infraestructura y recursos Creación de una marca fuerte Manejo proactivo de tensiones Masa crítica puede atraer a jugadores grandes Oportunidades de relacionamiento Disseminación	Azar Cannedo Riesgo de enfoques introvertidos Se requieren habilidades de relacionamiento

4.5.3. *Preponderancia estatal asociativa*: el informe señala que la experiencia europea muestra “...que una distribución relativamente equilibrada de influencia estratégica entre las partes públicas y privadas produce un ambiente más propicio para el intercambio de conocimientos y apoyo a la innovación de PyMES en comparación con una posición dominante de un solo actor...”. Con lo cual afirma – y hacemos nuestro – “*la importancia de*

²⁴ Es decir, confeccionado en términos de cuadro ACF (Análisis Campo de Fuerzas), como un modelo de cuantificación y consolidando los factores FODA ver nuestro trabajo en Simposio de Profesores de Contabilidad Pública Tucumán año 2013.

evitar el predominio de un sector sobre el otro potenciado así el rol del estado como árbitro regulador equilibrante y los intereses lucrativos de la empresa privada”. En el siguiente cuadro, de la misma fuente, se señalan las principales recomendaciones²⁵:

- **Previsibilidad.** Las AEI pueden prosperar en un marco de trabajo regulatorio estable y previsible en el que se pueda invertir y crecer.
- **Selectividad.** En lugar de distribuir los recursos apenas a través de cada apoyo del sector, se recomienda identificar las empresas y sectores en los que el país tiene un claro potencial para ampliar o mantener una ventaja competitiva.
- **Profesionalidad.** Hacia la prestación de apoyo y asesoramiento directo a las actividades de proximidad al mercado, esto puede ser realizado a través de una nueva red de capacitadores profesionales que cubre la innovación tecnológica, la innovación estratégica, o la financiación.
- **Proximidad.** El estudio ha demostrado que la proximidad geográfica es un factor clave de éxito.
- **Publicidad.** El papel de los emprendedores seriales necesita promoverse más y diseñar políticas para alentar a las actividades de estos individuos.
- **Flexibilidad.** Las políticas son necesarias para motivar al personal de las AEI a trabajar de forma flexible a través de diferentes organizaciones para catalizar la explotación de la base científica y tecnológica.

4.5.4. *Cadenas de valor con participación estatal:* la cadena de valor, siguiendo a Porter, es aplicable en el Estado tanto para los eslabones más débiles tanto internos como externos. En los *internos* es propio de la programación presupuestaria fortaleciendo determinadas acciones, instituciones, tecnologías o modernizaciones de las unidades de gestión

²⁵ Clasificación con remarcados del autor.

²⁶ Tomado del artículo de Costis Kompis y George Tsekouras.

responsables. En otros términos, en lo que llamamos *Esquema del Significado de la Programación Presupuestaria*. Es una cadena de valor de la producción pública sin intervención de privados ni de OSCI.

En los *externos* para evitar sus propias falencias como en asociación estratégica con el sector privado u OSCI garantizar el desarrollo económico y social. En este aspecto podemos abarcar un amplio espectro de privatizaciones, APP, etc. Evitamos hablar de privatizaciones en cuanto un término mal acuñado en el contexto de las políticas neoliberales. Pensamos que una cuestión es hacer alianzas *con* el privado – mercado u OSCI – conservando sus facultades indelegables de planificación, regulación y control, que sin reservas transferir el poder de muchas actividades que por hecho o derecho se terminan convirtiendo en monopolícos. El fracaso de los Entes Reguladores de los servicios privatizado ha respondido a la ilógica debilidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones y falta de presencia de las OSCI.

Siguiendo a Porter, en su aplicación al Estado se debe evitar que los eslabones sean denominados por un proveedor o por los socios de la APP. Dicha CV puede incluso en tramos de servicios como enseñanza y salud en que el Estado tiene fuerte inserción y por supuesto indelegable obligación normativa.

También se habla de CV Global versus CV Territorial, y en estos últimos comienza advertirse el rol protagónico del Estado, evaluando el futuro del MERCOSUR. En el Global el poder de las corporaciones supera el poder de la mayor parte de los Estados, y el que no – EEUU paradigmático- la estrategia precisamente es la inversa: apuntar a un fortalecimiento de las corporaciones por lo menos fuera de los EEUU.

También la CV puede ser vista como un instrumento analítico sobre la importancia del apuntalamiento del “Ambiente Institucional y Organizacional”.

Desde una óptima sistémica amplia la CV contribuye a la armonización del proceso social. Es cuando en las que política pública se incluyen dinámica social.

4.5.5. Decálogo de recomendaciones para una exitosa APP

Según un documento de CEPAL “*no existen fórmulas fijas para la estructura y el funcionamiento de las alianzas, pues son idiosincrásicas por naturaleza y dependen de las condiciones particulares de cada país*”. En forma esquemática, aplicable más en el caso que participen ODCI, podemos señalar la importancia de las siguientes recomendaciones basadas en un encuadramiento dentro de una visión estratégica nacional proactiva a mediano y largo plazo²⁷:

- ✓ 1. Cofinanciamiento en función de sacrificios compartidos entre las partes.
- ✓ 2. Representación de alto nivel de los involucrados con el fin de empoderar la APP.
- ✓ 3. Minimizar la politización. “Es conveniente que las alianzas no incorporen a los partidos políticos” señala taxativamente el documento de CEPAL.
- ✓ 4. Ejecutividad. El número de miembros no debe ser demasiado grande evitando el asambleísmo.
- ✓ 5. Directivas objetivas, claras y realistas.
- ✓ 6. Profesionalización con la existencia de un órgano de asistencia administrativa, financiera y técnica permanente.
- ✓ 7. Democratización con deliberaciones periódicas.
- ✓ 8. Confidencialidad en los debates. Este suele ser un tema que atemoriza a muchos agentes del mercado de las ODCI.
- ✓ 9. Publicidad en los resultados.
- ✓ 10. Control de legalidad y de resultados permanentes por parte del Estado y por supuesto de los distintos asociados.

²⁷ En base al documento CEPAL modificado y sistematizado por el autor.

CEPAL valoriza el rol protagónico del Estado señalando que en materia de APP toda “estrategia debe estar alineada con políticas y programas que le brinden sostén. Asimismo, la estrategia y la política o los programas deben emanar de una alianza público privada que tome en cuenta las oportunidades y las restricciones en el contexto de la capacidad actual y potencial de los sectores público y privado. Sin embargo, *el factor decisivo del éxito o fracaso radica en cómo el sector público implementa este paquete*”.

4.6. Las APP en el contexto jurídico argentino.

4.6.1. *Tipos Asociación Pública y Privada.* En nuestro régimen jurídico podemos distinguirlas siguiendo un criterio amplio relacionado con todo vínculo público–privado, diferente a lo que entendemos como de carácter restringido en cuanto a la existencia inexorable del riesgo señalada en el punto 5. En este sentido amplio se clasifican en las APP de *carácter contractual*, que comprenden las tradicionales concesiones de obras públicas y de servicios públicos. Y las llamadas *asociativas* que vienen desde fines de la década de los cuarenta con la creación de las figuras de sociedades de economía mixta.

El derecho argentino, aunque no es habitual referirse con esta denominación, tiene de vieja data, institutos de naturaleza similar desde un enfoque amplio. Pero explícitamente recién en el año 2005, con el nacimiento de un nuevo modelo estatal después de la crisis de la convertibilidad en el año 2001, surge –apostando al riesgo compartido, en el sentido estricto de una APP- el denominado *REGIMEN NACIONAL DE ASOCIACION PUBLICO-PRIVADA*. Dispuesto por el Decreto 967/2005, destinado a “*facilitar la asociación entre el Sector Público y el Sector Privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios, compartiendo los riesgos y mejorando la agilidad de las operaciones*”. Se señala como fundamento que con el fin de implementar un sistema de financiamiento de obras de infraestructura y servicios es menester facilitar la asociación entre el Sector Público y el Sector Privado para contribuir a *aumentar la eficiencia general*

de la economía. Por otra parte, no se trata de una salida benefactora sino que se procura compartir riesgos y mejorar la agilidad de las operaciones. Cita como ejemplos exitosos países de raigambre cultural anglosajona Alemania, Gran Bretaña, y de EEUU, aunque ya nos referiremos a la distinta filosofía de una APP para este último.

La nueva norma busca perfeccionar la Ley 17.520, en particular, el Artículo 5° permitiendo al PEN participar en figuras asociativas más amplias y creativas. Asimismo, para contar con un marco regulatorio para aplicar el artículo 6°, de desgravaciones en el Impuesto a las Ganancias. La estrategia a su vez es asociativa en el propio estado²⁸ en cuanto a la participación de diferentes jurisdicciones y especialmente el Ministerio de Economía y Producción y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que serán autoridad de aplicación conjunta. Su actuación se establece a través de la constitución de una Comisión de Evaluación y Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas. En caso de exceder sus incumbencias, por las características de sus iniciativas se debe convocar al Ministerio o jurisdicción que resulte competente. De todas formas, se unifica en el Ministerio de Planificación Federal para formalizar, como representante del Estado Nacional, la documentación necesaria para la implementación de los proyectos.

La norma –de escasa aplicación transcurridos diez años de su sanción- se pretende federalizar invitando a las Provincias y a la CABA a adherirse a las disposiciones del decreto. Consideramos que después de varios años de confrontación ideológica maniquea entre estatismo y privatismo es la hora de su aplicación por lo menos finalizado el proceso electoral del año 2015. La norma es relevante y en nada conculca –más bien lo fortalece– el rol del Estado y del mercado. El Estado sin abandonar su papel de promotor, regulador y planificador del bien común. El mercado, cuyo propósito de lucro no puede ser conculcado, al aliarse con el Estado en aquellos espacios que se necesitan esfuerzos compartidos. Un sincretismo entre posiciones extremas ha

²⁸ No debe confundirse con los Contratos de Rendimientos, una atípica AE que veremos.

sido planteado por Touraine al hablar de *socioliberalismo* como una fusión de la eficiencia sostenida por las corrientes clásicas -que no estamos de acuerdo como lo muestra la realidad- y los objetivos de modelos sociales no marxistas. Samuelson sostuvo también la necesidad de una amalgama entre la doctrina clásica y la keynesiana. Claro está – afirmamos- que no debemos caer en eslogan reduccionista que ocultan la real dimensión de los intereses en juego. Por caso cuando en los noventa, dado el hastío social que existía por la ineficiencia estatal, se puso sobre el tapete la fórmula “más mercado- menos estado” sin preocuparse por eficientizar este último y en cuanto pueden colaborar ambos en un propósito común. Creemos que el decreto recoge parte de este desafío.

A los fines de facilitar el acceso financiero se exige que dichas APP deberán organizarse como “sociedades anónimas, fideicomisos o bajo cualquier otra forma o modalidad autorizada por la legislación vigente, apta para financiarse por medio del régimen de oferta pública previsto por la Ley 17.811 y sus normas complementarias”. Por lo tanto no es aplicable la Ley 20.705 de Sociedades del Estado del año 1974 que si bien intentaba conformar integraciones interestatales entre el Estado nacional, los Estados provinciales, los municipios para desarrollar actividades de carácter industrial y comercial o explotar servicios públicos, no admite la incorporación a su capital de capitales privados.

En cuanto a la selección del socio privado son de aplicación tres leyes. La mencionada ley 17520 y dos normas directamente ligadas a nuestra especialidad: la Ley 13.064 del Régimen de Obras Públicas del año 1947 y el Decreto Delegado 1023 del 2001 referido al Sistema de Contrataciones. Ello genera un espectro de relaciones jurídicas *endógenas* entre el Estado y los socios privados de la APP que se regirá en cada caso por las normas de derecho de las figuras que se hayan adoptado. En cuanto a relaciones jurídicas *exógenas*, es decir aquellas que establece cada APP con terceros –o sea decir no socios- el tratamiento es de la misma manera. Esto interesa a nuestra disciplina en cuanto al alcance universal de la ley 24.156 en su artículo 8° referido a la totalidad de los eventos con incidencia económico-financiera

que afecten al sector público. Cuando dicha relación con terceros se rija por el derecho público, las contrataciones efectuadas deberán ser realizadas en el marco del Decreto Delegado 1023/01 del sistema de contrataciones estatales.

El Régimen Nacional de Asociación Público–Privada, como señala en el Anexo I del decreto, constituye un instrumento de cooperación entre el Sector Público y el Sector Privado de carácter obligatorio para la ejecución y desarrollo de obras y servicios públicos basado en principios de eficiencia, efectividad²⁹, transparencia, sustentabilidad económica y compartimiento de riesgos entre las partes.

Es amplio el alcance de una APP. Entre otros se define la ejecución y/u operación y/o mantenimiento de obras y/o servicios públicos como la ampliación de existentes. En cuanto a nuevas iniciativas comprende el proyecto, financiamiento y construcción de obras y/o servicios públicos, incluyendo, entre otras modalidades, operaciones de llave en mano. Es interesante la asunción del principio de subsidiaridad en cuanto se facilita el desempeño de actividades de competencia de la Administración Pública que resulten delegables. Lo que no delega el Estado ni parcial ni totalmente es la propiedad derivada de la ejecución de una obra pública. Con la finalidad de evitar, en caso de controversias, tediosos juicios en los resultantes de los contratos se determinan que en estos podrán establecerse mecanismos amigables de avenimiento y/o arbitraje.

En cuanto a pautas o criterios se establece una armonía del plazo de vigencia de la APP compatible con la amortización de las inversiones a realizar. Entendemos que es de aplicación la ley 25354 de Inversiones Públicas. También la APP puede efectuar la subcontratación parcial de obras y/o servicios, con lo cual acepta implícitamente la figura de *clúster*.

Importa señalar la vocación de la norma en garantizar un financiamiento genuino – con lo cual se aleja del criterio del subsidio – al adherirse al régimen de oferta pública previsto por la ley 17.811. Esta norma se refiere a

²⁹ Efectividad dentro de las 5 E.

la Comisión Nacional de Valores que regula la oferta pública de títulos valores y por lo tanto involucra la participación accionaria del Estado en una APP.

Como señalamos las APP deberán organizarse como sociedades anónimas, fideicomisos o bajo cualquier otra forma o modalidad, que resulte apta para financiarse por medio del régimen de oferta pública previsto por la Ley 17.811 y sus normas complementarias. El Estado nacional – socio preferente de la AAP – en cuanto a sus aportes puede participar en efectivo, un mecanismo habitual en los aportes públicos en épocas anteriores. Pero lo interesante es como en la ley se potencian los aportes de activos no corrientes financieros o físicos. Con ello el Estado crea activos financieros sin comprometer su capacidad de caja cuando solo se hacen en efectivo. Entre ellos los aportes pueden ser:

- ✓ Por cesión de créditos tributarios y/u otorgamiento de beneficios tributarios del Artículo 6 de la ley 17.520 del año 1967, vinculado al régimen de obras públicas, en cuanto a concesiones a particulares, sociedades mixtas o entes públicos financiada mediante el cobro de tarifas o peaje. Para algunos esta norma asevera la fundamentación que una APP no es una creación muy reciente sino que es preexistente en normas de vieja data. A nuestro entender, y en línea con un criterio restrictivo de la APP, no debe confundirse la figura
- ✓ Por otorgamiento de derechos sobre determinados bienes públicos como concesiones, permisos, autorizaciones o algún otro instrumento legal con excepción del derecho de propiedad sobre los mismos.
- ✓ Por otorgamiento de derechos sobre bienes de dominio privado del Estado.
- ✓ La aplicación de la ley de Sociedades Comerciales, en cuanto a los requisitos de prestaciones accesorias que pueden pactarse entre los socios y que no integran el capital.

4.7. APP y aplicación de normas de AFG y Control.

4.7.1. La universalidad del *sistema presupuestario* y *sistema de contabilidad* demanda la exposición de las previsiones de gastos y de recursos en el presupuesto anual. Debe identificar la producción pública de cada APP. El sistema contable requerirá la identificación de los momentos del gasto, del registro de pasivos definitivos y contingentes, la generación de deuda pública y el avance del plan de inversiones ejecutadas en cada ejercicio fiscal. Tanto el sistema de clasificadores presupuestarios como el catálogo de cuentas contables permite identificar APP con todas sus incidencias económicas financieras.

En cuanto a su exposición en el EAIF lo será según la naturaleza corriente o de capital de gastos y de recursos en los movimientos arriba de la línea. Debajo de la línea los endeudamientos que se generen como la amortización de la deuda.

El Estado se resguarda exigiendo, y otorgando, garantías para el cumplimiento de las mutuas obligaciones. No nos olvidemos lo que establece el artículo 57 de la LAFCO en cuanto al régimen de garantías y avales por aplicación del sistema de crédito público. Por otra parte, el artículo 54 de la LAFCO prohíbe a las entidades del SPN a realizar aportes o transferencias a Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en la Administración Nacional, y en este contexto consideramos que se incluyen las APP, cuyo presupuesto no esté aprobado en los términos de la ley anual de presupuesto. Y además reafirma lo señalado en el artículo 56 en cuanto taxativamente expresa que “*dicho requisito también será imprescindible para operaciones de crédito público*”

Cuando corresponda en forma directa o subsidiariamente los principios del sistema de contrataciones del DD 1023/01. Una figura novedosa –a nuestro entender una APP aunque circunstancial y en general de corto plazo– ello dispuesto por los artículos 225 a 227 del DR 893 del año 2012 que reglamenta el artículo 23 del Decreto Delegado 1023/01 es la figura de Acuerdos Marcos. La ONC podrá realizar convenios con proveedores para

procurar el suministro directo de bienes y/o servicios a las jurisdicciones o entidades contratantes. Este sistema – de probada experiencia en empresas privadas- permite que el Estado comprometa a proveedores en el suministro de insumos, tal vez más peculiares a las necesidades tecnologías del Estado, de manera de garantizar su provisión en el tiempo, evitando las vicisitudes de faltantes o escasez por razones de mercados o cambios de diseño superficiales.

4.7.2. *Un modelo de asociación estratégica interestatal.* Los contratos de rendimientos. Si bien no intervienen como actores principales organizaciones del mercado o de la sociedad civil, la figura llamada de contratos de rendimientos o contratos plan o contratos ley, fue una respuesta en países europeos continentales – más precisamente Italia y Francia, para evitar la ola privatista de las empresas estatales. Se los encuadra en un marco de eficiencia económica sin influencias distorsivas por parte del poder central – el sector gobierno- en la determinación armónica de su balance económico. También la figura puede ampliarse – con base legal o fácticamente- en el vínculo entre distintas partes del Estado, no necesariamente empresaria, para fortalecer un sistema de premios y castigos.

Obvio, ello no se aplicó para las empresas estatales del SPN en la década del noventa, pero en la segunda alternativa – asociaciones interestatales del sector gobierno- la ley 25.252 del año 1999, ya con la convertibilidad debilitada y el fracaso de las reformas de primera y segunda generación, se introduce el mecanismo bajo la denominación de *convenios programas*. La norma aún está vigente y no ha sido aplicada, en forma explícita, en línea con la debilitación de la programación presupuestaria. Podemos citar como un ejemplo de ello, sin que haga cita a la norma, los convenios especiales que ciertos ministerios –de Ciencia y Técnica, de Educación mayoritariamente- celebran con universidades nacionales con objetivos de investigación o docentes precisos y con asignación de fondos por afuera de los que las casas de estudios cuentas vía el presupuesto anual.

Tales convenios no quitan la posibilidad- y ello ha ocurrido en ciertos casos- que se sumen organizaciones del mercado y de la OSCI.

Por supuesto son aplicables los sistemas de tesorería y de administración de bienes. No vale extendernos en cuanto a la aplicación de sus herramientas en la cadena de pagos a asociados de una APP o del registro de sus inventarios físicos por incorporación de bienes de capital.

En cuanto al *control externo* con la existencia de la Auditoría General de la Nación, le compete a esta el control en los términos del artículo 85° de la Constitución Nacional y en particular lo señalado en el artículo 120 de la LAFCO. Si hubiera una APP en alianza con las provincias el control previo es imprescindible por contar la mayoría de las jurisdicciones con Tribunales de Cuentas. De todas maneras, dado la identidad de una APP, y la no prohibición de control preventivo por parte de la AGN es recomendable que esta intervenga en dicho momento ante la existencia de significativos intereses afectados.

Valoración del *compre nacional* en el régimen APP³⁰. El artículo 8 de la ley ratifica –no hubiera sido necesario desde la técnica legislativa- todo el marco de *compre nacional*, reivindicado en la década por la ley 25.551. Después de la suspensión por la ley de emergencia económica 23.697 del año 1989 del régimen de la ley 18875 y el decreto-Ley N° 5340/63. Así establece que deben fijar los respectivos Pliegos de Bases y Condiciones, con los extremos requeridos por siguientes normas:

- Decreto-Ley N° 5340/63 obligando a que el SPN, incluyendo empresas estatales y empresas concesionarias a adquirir exclusivamente materiales, mercaderías y productos de origen nacional a precio razonable.
- Ley 25.551 referida al “Régimen de Compras del Estado Nacional y de Concesionarios de Servicios Públicos que los representantes obrarán con sujeción estricta a las normas de la presente y de su reglamentación.”. En el

³⁰ Ver página 110 Sistemas de Contrataciones Estatales. Un enfoque integral. Las Heras y Díaz Ediciones Buyatti.

caso de proyectos de las obras o servicios a contratar si existen diferentes alternativas técnicamente viables, se elegirán preferentemente aquéllas que permitan la utilización de materiales y productos que puedan ser abastecidos por la industria nacional, o desarrollados por ella.

➤ Ley 18.875 del año 1970 referida a un conjunto de normas pertinentes a la potenciación del poder de compra del Estado nacional disponiendo entre otros aspectos la adquisición de materiales, mercaderías y productos de origen nacional, dentro de las normas del Decreto-Ley 5.340/63 y las disposiciones complementarias que establece la presente. Precisamente en cuanto a APP dispone que “...cuando el Estado sea titular de la mayoría del capital en sociedades de cualquier naturaleza, inclusive las de economía mixta, sus representantes obrarán con sujeción estricta a las normas de la presente y de su reglamentación.” En el caso de proyectos de las obras o servicios a contratar si existen diferentes alternativas técnicamente viables, se elegirán preferentemente aquéllas que permitan la utilización de materiales y productos que puedan ser abastecidos por la industria nacional, o desarrollados por ella.

4.8. Aplicación en APP del sistema de Inversiones Públicas³¹.

El sistema de inversiones públicas, dispuesto por la ley 24.354 del año 1994, es de plena aplicación a las APP. En tal sentido el artículo 2° dispone su aplicación al conjunto de jurisdicciones de la administración nacional integrado, entre otros y que nos interesa como APP a:

- ✓ Empresas y sociedades del Estado.
- ✓ SA con participación estatal mayoritaria.
- ✓ Sociedades de economía mixta.

³¹ Para un mejor desarrollo ver ESTADO EFICIENTE Capítulo 10 y SISTEMAS DE INVERSIONES PÚBLICAS (Tomo IV del Digesto de AFG) ambos de Ediciones Buyatti.

- ✓ Organizaciones empresariales en que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de decisiones societarias.
- ✓ Entes binacionales con participación del Estado.

4.8.1. Una Comisión de Evaluación y Desarrollo de APP, siguiendo los lineamientos de la ley de inversiones públicas como veremos, es la responsable de evaluar las propuestas surgidos de los organismos a partir de un informe circunstanciado del proyecto e identificando el proyecto; su factibilidad técnica, económica y financiera, el monto estimado de la inversión, forma jurídica, participación del Estado y de sus socios. En un plazo de sesenta días informará su opinión al PEN, quien decidirá en definitiva su calificación. Calificada el Ministerio de Planificación Federal implementará el proceso de selección del socio privado.

4.8.2. *Estrategias de evaluación de los proyectos.* Respecto al procedimiento parte de una evaluación previa consistente – según lo aconseja la técnica de evaluación de proyectos de inversión y peculiarmente la ley 24354- en estudios de prefactibilidad, de factibilidad y de impacto. Debe incluir, un análisis comparativo de distintas alternativas de contratación que justifiquen en términos técnicos, jurídicos, económicos y financieros. En especial se deberá mostrar que el modelo de contratación propuesto permita potenciar el denominado costo de oportunidad del dinero o “Valor por Dinero” (value for money) de modo que los fondos públicos se empleen del modo más eficiente posible para la sociedad, con independencia de que las labores de construcción y explotación sean llevadas a cabo por el sector público o por el sector privado. El modelo PPP desarrollado en Reino Unido dispone de dos componentes:

- *cuantitativo* de todos los factores que pueden ser evaluados en términos monetarios. El análisis se basa en comparar la licitación mediante PPP con otro escenario que recibe el nombre de Public Sector

Comparator (PSC). El PSC es un escenario simulado usado en la valoración para determinar qué costaría desarrollar el proyecto, si el gobierno quisiera llevarlo a cabo siguiendo el modo convencional de licitación. Muy útil para explicar a los ciudadanos proyectos de esta naturaleza.

➤ *cuantitativo* tiene en cuenta aquellos aspectos del proyecto que son difícilmente cuantificables y, además, pone su atención en otros aspectos como son las características del mercado y la competitividad para la licitación correspondiente. También se detiene en determinar los recursos y capacidades del sector privado y del sector público.

Un aspecto importante es calcular el VPN de los costos a lo largo de la vida del proyecto, en caso de que el proyecto se licite mediante el procedimiento convencional. Este mismo análisis de descuento de flujos de caja para calcular el valor presente neto se lleva a cabo también para el escenario del proyecto desarrollado mediante una APP.

Pero un problema que genera la selección de la parte privada es el conocido como riesgo del “*winner’s curse*” (“maldición del ganador”), según el cual la presión por obtener la concesión puede llevar a las empresas a ser demasiado optimistas en la licitación, lo que en un futuro puede generar problemas financieros y presión sobre la Administración Pública para renegociar. Este efecto suele agravarse por el comportamiento oportunista de los licitadores cuando conocen que la Administración Pública es proclive a renegociar los contratos condiciones definitivas de contratación, si se transfiere al contratante la mayor parte del riesgo de construcción o disponibilidad y calidad del servicio o de la demanda. Ello requiere de instituciones públicas sólidas, políticas estables y estabilidad normativa.

4.9. Antecedentes de APP en Argentina.

4.9.1. Subsidiaridad con subsidios (parciales) para I+D³². El *Plan Argentina Innovadora 2020* ha definido, en este marco de APP, con la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, a través del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), la financiación de Proyectos de Innovación Tecnológica para la adjudicación de Aportes No Reembolsables (ANR Plan Argentina Innovadora 2020 Temas Estratégicos 2015) destinados al financiamiento de proyectos de desarrollo tecnológico presentados por empresas PyMEs en el marco del Programa de Innovación Tecnológica.

4.9.2. Cofinanciamiento. El objetivo es financiar parcialmente proyectos de Investigación y Desarrollo (I+D) que tengan como meta mejorar las estructuras productivas y la capacidad innovadora de las empresas de distintas ramas de actividad, mediante "proyectos de innovación y desarrollo tecnológico", que conduzcan a generar innovaciones a nivel nacional de productos y/o procesos en alguno de los temas estratégicos del "Plan Argentina Innovadora 2020".

Serán elegibles proyectos relacionados con el desarrollo de tecnología a escala piloto y prototipo, producción de conocimientos aplicables a una solución tecnológica, cuyo desarrollo alcanza una escala de laboratorio o equivalente, desarrollo de cualidades innovadoras de nuevos procesos y productos a escala piloto o de prototipo y modificación de procesos productivos que impliquen esfuerzos relevantes de ingeniería. Se destinarán Aportes No Reembolsables de hasta \$2.200.000. En ningún caso estas subvenciones podrán exceder el 65% del costo total del proyecto, debiendo la empresa beneficiaria aportar la contraparte correspondiente.

4.9.3. Y- TEC es una sociedad entre YPF 51% y CONICET 49% sus desarrollos tienen como objetivos ampliar la frontera tecnológica de punta, competir con tecnologías de desarrollo energético y de sustitución de importaciones. Efectores privados están contemplados para hacer AI.

³² Extracto de la página virtual *Argentina Innovadora 2020*.

4.9.4. La Unidad de Innovación y Nuevas Tecnologías de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través del proyecto CEPAL @LIS2, cofinanciado por la Comisión Europea y ejecutado por la CEPAL, se enfoca en conectar vínculos para el desarrollo de la sociedad de la información en América Latina.

4.9.5. INVAP Sociedad del Estado es una empresa de Tecnología de la Provincia de Río Negro, que opera en Tecnología Nuclear, Aeroespacial, Industrial, Medicina y Defensa. En el desarrollo del exitoso Sistema Satelital Geoestacionario Argentino de Telecomunicaciones para la empresa ARSAT S.A intervienen en alianza con empresas privadas.

4.9.6. CONICET apoya investigaciones en industrias relacionadas con los recursos naturales, ciencia abierta y desarrollo y en lo que nos interesa vinculaciones públicas privadas en biotecnología agropecuaria, oportunidades de innovación en industrias manufactureras en América Latina y el futuro de las semillas en Argentina y Brasil.

4.9.7. La Universidad Nacional de Córdoba organizó en agosto del 2015 a través de su espacio VINCULAR CORDOBA las Jornadas de articulación público-privada para la innovación con la participación de organismos estatales como INTA y CONICET, Universidades públicas y privadas. Ver: www.redvitec.edu.ar

4.10. Reflexiones finales

El rol del administrador público no puede limitarse al tradicional desempeño del profesional sólo responsable de la calidad de la información de la administración financiera gubernamental. Necesitamos revalorizar la profesión de manera innovadora adecuado al acelerado cambio tecnológico que vivimos. El Estado no es más ni un sujeto pasivo del dejar hacer ni el dejar pasar; ni tampoco un meterete en todas. Hoy es sujeto activo del cambio. Entre otros la performance en el desarrollo de nuevas tecnologías en

alianza con efectores sociales y del mercado. Esto requiere una original adaptación a nuevas instituciones como las APP.

Es el objetivo en aportar ideas en este trabajo y construir una base de información sobre la cual fundamentar otras investigaciones.

Siglas

- ✓ AE. Alianza Estratégica.
- ✓ APP. Alianza Pública Privada.
- ✓ APS Alianza Pública Social.
- ✓ CV. Cadena de Valor.
- ✓ LAFCO. Ley de Administración Financiera y de Sistemas de Control, 24156.
- ✓ ODCI. Organizaciones de la Sociedad Civil.
- ✓ PPP. Programación Público Privada.

Bibliografía

- ✓ CEPAL. Alianzas público privadas, para una visión estratégica del desarrollo. Robert Devlin y Graciela Moguillansky.
- ✓ SCHIAVI, Pablo. Participación público-privada en Uruguay.
- ✓ COSTIS Kompi y TSEKOURAS George. Lecciones de las Alianzas Estratégicas Público- Privadas de Innovación en las Pymes.
- ✓ LAS HERAS, José María. La sociedad civil no es un cuento. Ediciones Machi.
- ✓ LAS HERAS, José María. Estado Eficiente. Ediciones Buyatti.
- ✓ LAS HERAS, José María. Estado Responsable. Ediciones Buyatti.

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

✓ LAS HERAS, José María. De resultados en el Estado. Un enfoque al Ciudadano. Ediciones Buyatti.

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

✓

PARTE II

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

Capítulo 1: CASO ADEC. AGENCIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

INTEGRANTES DEL GRUPO:

PEREYRA ALEXIS, 20-33881403-9

PESENTI LUCIANA, 200440173/7

SESTO PABLO MARTIN, 20-37732790-0

PALABRAS CLAVE: ADEC, Administración Pública, Gestión Público-Privada.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo final, de la materia Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, someterá a análisis un modelo de gestión pública en un caso concreto de nivel municipal. En particular hará referencia a la articulación o asociación público-privada como forma de encarar la solución de un problema colectivo particular. En este sentido, se describirá el caso de la Fundación ADEC Córdoba creada para abordar las dificultades que enfrenta el Sector Empresarial en la ciudad de Córdoba y su región metropolitana debido a las limitaciones para su desarrollo, crecimiento y competitividad.

ADEC (Agencia para el Desarrollo Económico de la ciudad de Córdoba) es una institución sin fines de lucro encargada del análisis, gestión y propuestas de políticas que permitan superar las limitaciones del sector empresarial, promoviendo el desarrollo económico y social de la micro región del Gran

Córdoba, esto es la ciudad de Córdoba y su región metropolitana, articulando el accionar privado con el del Sector Público.

Los Instrumentos de Financiamiento de la Agencia provienen de la Cooperación Internacional, los Programas de los Estados nacional, provincial y local, del Fondo de Competitividad que administra la entidad, así como de Aportes de las entidades sociales.

Analizaremos cuáles son las ventajas y desventajas de llevar a cabo las políticas de promoción empresariales en forma conjunta entre el Sector Público y el Sector Privado, como lo hace ADEC en Córdoba desde el año 1997.

2. ¿QUÉ ES ADEC? FORMACIÓN DE LA AGENCIA

La AGENCIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA es una Institución sin fines de lucro, que promueve la reflexión acerca de las políticas para el desarrollo de la micro región del Gran Córdoba, potencia la iniciativa empresarial, su capacidad de innovación y gestión, y propone estrategias y políticas de Estado, nació en el año 1997 en el marco del Plan Estratégico de Córdoba, con lo que lleva 18 años desempeñándose en el territorio.

Según la Memoria anual y estados contables de la mencionada Agencia, para el año 1997, se firmó un Acta de Compromiso de Constitución de ADEC, entre los representantes de la Asamblea de Pequeñas y Medianas Empresas, las siguientes Cámaras Empresarias: Cámara de Comercio de Córdoba, Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, Cámara de Industriales Metalúrgicos de Córdoba, Cámara de la Construcción de la Provincia de Córdoba, Cámara de Industrias Plásticas de Córdoba, Cámara de la Madera de Córdoba, y la Municipalidad de Córdoba. Habiéndose obtenido respuesta favorable de las cámaras que no pudieron asistir a la reunión, la Cámara de Turismo y la Unión Industrial de Córdoba, y con la posibilidad de que más adelante pudieran ingresar a la Agencia otras localidades, los presentes expusieron su intención

de conformar la Agencia, acordándose un aporte inicial, y la Municipalidad de Córdoba un monto que signifique hasta un 40 % del total necesario.

En tanto, el Gobierno Provincial ofrece su apoyo, pero no integra la Agencia como socio, pues la iniciativa recae sobre el ámbito municipal.

Con fecha 16/09/1997, la Dirección de Inspección de Sociedades Jurídicas, mediante Resolución N° 202/ “A” / 97, aprueba el Estatuto Social de la entidad, autorizándola a actuar como Persona Jurídica. ADEC cuenta con un Consejo de Administración, conformado por un Presidente, dos Vicepresidentes, Secretaria, Prosecretario, Tesorero, Protesorero, Consejeros titulares y suplentes; y un Consejo de Fiscalización con sus respectivos Consejeros titulares y suplentes.

Actualmente ADEC está constituida por 40 entidades que, a través del Consejo Directivo, consensuan las acciones, proyectos y lineamientos estratégicos para promover el desarrollo de la ciudad.

ADEC tiene como objetivos el diseño de estrategias y políticas para transformar el entorno de las actividades económicas, instrumentando acciones que den respuesta a necesidades de la comunidad empresaria, promoviendo el desarrollo integral y estimulando la unión de esfuerzos de quienes están involucrados en la resolución de los problemas de la actividad económica cordobesa.

ADEC ejecuta programas y proyectos financiados por la cooperación internacional y los distintos niveles de gobierno, orientados a mejorar la competitividad de las empresas, el DESARROLLO TERRITORIAL y la calidad de vida de los habitantes.

Según el Lic. Pellicci – a quién entrevistamos- *“ADEC trabaja en el desarrollo local, a través de una triple alianza o triple hélice, formada por 32 Cámaras Empresarias, que abarcan casi todo el sector productivo, las 6 Universidades (Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Católica de Córdoba, UTN, Universidad Blas Pascal, Universidad Siglo 21 e Instituto Universitario Aeronáutico), que representan más de un 10 % de la población*

de la ciudad de Córdoba e implican un movimiento económico muy grande para la misma, y el Estado Municipal, sin importar quién sea el intendente”.

Esta triple hélice, ya no es solamente público-privada, sino que incorpora a otros actores, ya que se piensa que gran parte del desarrollo es endógeno, es decir que se puede hacer desde adentro, y que el crecimiento es exógeno, es decir que no se puede controlar. En ADEC se mira el desarrollo económico y social territorial. Se comenzó con una alianza público-privada, que era Empresas y Estado Municipal, y se avanzó sobre una alianza Empresas-Estado Municipal-Universidades. Recientemente se incorporó al sector social, formando parte también de alianza el Teatro La Cochera, que pretende desarrollar la empresa cultural y creativa, sosteniendo que el arte, ya sea artes escénicas, cine, televisión, genera un mercado muy potente y una gran cantidad de puestos de trabajo. ADEC decide incorporar a La Cochera porque también plantea un enfoque del desarrollo territorial, pero desde otro sector, siendo que Córdoba tiene un potencial muy grande en el mismo.

3. MECANISMOS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS

El enfoque del desarrollo territorial es importante, debido a que uno puede pensar que el desarrollo va por la política macroeconómica o va por el mercado, pero en ADEC se tiene otra concepción. El desarrollo se logra y se gestiona *desde el territorio*, en donde hay factores exógenos como la macroeconomía o la economía global, ámbitos donde el sector empresario desde la ciudad de Córdoba no puede hacer nada, y factores microeconómicos sobre los que sí se puede hacer mucho. Para ello hay que trabajar sobre la microeconomía, con los actores que están en el territorio (Cámaras Empresarias).

En lo referente al sector empresario, se pueden hacer cosas para mejorar la competitividad desde el interior de la empresa, mediante inversiones de las mismas, incorporación de tecnología, mejoramiento de su capital humano con capacitación, etc. También se pueden hacer muchas cosas para mejorar la

competitividad en la cadena de valor, y más aun dentro de la perspectiva del territorio como, por ejemplo, adecuada provisión de energía eléctrica, de transporte, seguridad, espacios verdes y servicios públicos en general, para que el territorio no sea solamente un mero lugar donde se instalan las empresas, sino que sea un lugar donde las mismas interactúen.

Su misión declarada consiste es articular el accionar privado con el del sector público, asistiendo y promoviendo el financiamiento que contribuya al desarrollo productivo de la ciudad de Córdoba y de su área metropolitana, generando crecimiento socio-económico a partir de una cultura empresarial responsable y sustentable, siguiendo lineamientos del Plan Estratégico de Córdoba.

Tiene como pretensión ser un instrumento de gobierno eficiente que promueva y facilite políticas de financiamiento alternativo para la concreción de proyectos productivos en diversas áreas y para el fortalecimiento de diversas industrias y servicios, fomentando el trabajo en conjunto e integrado con instituciones del Estado, privadas y demás actores sociales.

En cuanto al financiamiento de las acciones que lleva a cabo pudimos relevar un Fondo de Competitividad, creado por Ordenanza en el mes de enero de 2007, constituido por un aporte en forma de tasa que pagan todas las Cámaras empresarias, administrado por ADEC y con el fin de financiar la implementación de programas, proyectos y acciones presentadas por las entidades socias de la Agencia que mejoren la competitividad de la ciudad y que estén orientados a la consecución del desarrollo económico y social de la ciudad. El encargado de la recaudación de dicha tasa es el Estado Municipal, y este fondo asciende aproximadamente a unos 15 millones de pesos anuales.

4. PROGRAMAS Y PROYECTOS

Los programas y proyectos financiados con recursos del Fondo de Competitividad han sido los siguientes:

- *CENTRO DE CAPACITACIÓN Y SERVICIO EN DISEÑO Y DIBUJO ASISTIDO POR P.C.:* ejecutado por la Cámara de Industriales Metalúrgicos y Componentes de Córdoba. Monto total \$429.408,47. Monto financiado por el Fondo: \$188.770,51. Incluyó la compra de un software muy especializado y costoso.
- *ENTRA 21 – FASE II:* ejecutado por la Agencia para el Desarrollo Económico de la ciudad de Córdoba. Monto total U\$S1.559.210. Monto financiado por el Fondo: U\$S 74.000. Su objetivo consistió en la capacitación en competencias requeridas e inserción laboral de jóvenes de sectores vulnerables.
- *FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN TECNOLÓGICO-PRODUCTIVA, A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE DISEÑO AL SECTOR DE LA MADERA Y EL MUEBLE EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA:* ejecutado por la Cámara de la Madera de Córdoba. Monto total \$441.363. Monto financiado por el Fondo: \$103.495,00. Realización de una muestra para fomentar las experiencias de empresas y diseñadores industriales. Capacitación y publicación de una revista.
- *FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO DE GRUPOS ASOCIATIVOS:* ejecutado por la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba. Monto total \$68.472,75. Monto financiado por el Fondo: \$39.146,10. Consistió en el desarrollo de identidad y marca de un grupo asociativo del sector de materiales de construcción para el desarrollo comercial en mercados externos.
- *MAPEO DE EXPECTATIVAS DE SERVICIOS OFRECIDOS POR CACEC:* ejecutado por la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba. Monto total \$55.206,20. Monto financiado por el Fondo: \$25.811,20. Se realizó un mapeo de expectativas tendiente a la mejora de la competitividad de las Pymes socias y no socias, a través de la reestructuración de los servicios y acompañamiento de las mismas en su proceso de internacionalización.

- *CENTRO DE CAPACITACIÓN Y SERVICIO DE DISEÑO Y DIBUJO ASISTIDO POR PC (FASE II):* de la Cámara de Industriales Metalúrgicos y Componentes de Córdoba. Monto total \$167.909,21. Monto financiado por el Fondo: \$67.612,81. Su objetivo fue dar continuidad a la Fase I, con la incorporación de un nuevo software especializado.
- *FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA PYME DE CÓRDOBA:* de la Unión Industrial de Córdoba. Monto total \$321.986. Monto financiado por el Fondo: \$ 136.849,25. En términos estratégicos, el programa pretendió promover una nueva visión para fortalecer la competitividad de la industria Pyme de Córdoba, a través de la generación de capacidades de gestión en estas empresas y nuevas formas de vinculación con las grandes industrias y el Estado.
- *ESTUDIO DE MAPEO Y RELEVAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS DE BASE CULTURAL EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA:* de la Asociación Teatro La Cochera. Monto Total \$326.321,40. Monto financiado por el Fondo: \$98.988,71. Tuvo como objetivo constituir a Girart (Emprendedores de las artes escénicas) en una herramienta sustentable, diseñada de acuerdo al perfil y necesidades de fortalecimiento de las Pymes de Artes Escénicas y Música, para ser visualizadas y competitivas en mercados locales y globales.
- *FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE CIIECA PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR ELECTRÓNICO, INFORMÁTICO Y COMUNICACIONES DE CÓRDOBA:* de la Cámara de Industrias Informáticas, Electrónicas y de las Comunicaciones del Centro de Argentina. Monto total \$298.040. Monto financiado por el Fondo: \$ 148.540. Objetivo: Mejorar los servicios prestados por el centro tecnológico y de manufactura (Fabricación totalmente robotizada para el ensamble de plaquetas electrónicas de tecnología de montaje superficial).
- *FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: DESARROLLO DE WEB Y PLANES ESTRATÉGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS PARTICIPATIVOS Y LA MEDICIÓN DE IMPACTO.* Se ejecutaron siete Planes Estratégicos de las siguientes entidades: Cámara de Corredores

Inmobiliarios de Córdoba, Cámara de la Madera de Córdoba, Cámara de Ferreterías Hierros Sanitarios y Afines de Córdoba, Asociación Cordobesa de Agentes de Viaje, Cámara de Industrias Plásticas de Córdoba, Cámara Cordobesa de Instituciones Educativas y ADEC.

Asimismo, se inició la realización del DESARROLLO DE WEBS de las siguientes instituciones: Cámara de Industriales Metalúrgicos de Córdoba, Cámara de Corredores Inmobiliarios de Córdoba, Cámara de Ferreterías Hierros Sanitarios y Afines de Córdoba, Asociación Cordobesa de Agentes de Viaje y Cámara Cordobesa de Instituciones Educativas. Monto total ejecutado durante el año 2013: \$191.882. El objetivo consistió en contribuir a mejorar la competitividad de la ciudad de Córdoba mediante la elaboración de diagnósticos participativos y formulación de planes estratégicos institucionales de las entidades socias de ADEC que incluyan la evaluación del sector al que representan y su difusión en el territorio.

- *PROGRAMA DE DESARROLLO TERRITORIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA (REMECO)*. Este programa se está cofinanciando con recursos del Fondo, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Provincia de Córdoba y la Municipalidad de Córdoba. Monto total U\$S 3.600.000. Monto financiado por el Fondo: U\$S 342.300. Se propone aumentar la competitividad del territorio a través de un proceso integrado de desarrollo territorial, basado en la innovación productiva y organizativa y en la generación de activos territoriales.

5. CONTEXTO DE LA ECONOMÍA EN CÓRDOBA

La economía de la Ciudad de Córdoba se desarrolla básicamente en el sector servicios (terciario). Según datos del INDEC el 77% del Producto Bruto Geográfico de la ciudad corresponde a este sector, en cambio, a los sectores primario y secundario les corresponde el 5% y 18% respectivamente.

En 2006, de un total de 49.281 empresas, 21.423 (43%) pertenecían al sector comercial, 20.449 (41%) al sector servicios y 6.984 (14%) al sector industrial.

Respecto a este último es importante aclarar que, si bien el número de empresas no es tan importante como en el comercial, su peso en la economía sí lo es. El sector primario, siendo mínimo en comparación al resto de la provincia, tiene su lugar en el cinturón verde, en las afueras del área urbanizada.

El Producto Geográfico Bruto de la ciudad en 2007 fue de \$10.939.049.000 (Paridad de poder adquisitivo de 1993) lo que representa alrededor del 3,65% del Producto Interno Bruto de la Argentina. El mismo se distribuye en sector primario (0,3%), secundario (28,4%) y terciario (71,3%).

6. VINCULACIÓN ENTRE ADEC Y LA LEY 25.300

ADEC proporciona una Guía de Instrumentos y Programas de Apoyo para las PyMES con el objetivo de poder compilar y sistematizar todos los instrumentos de fomento de alcance nacional que hoy existen en nuestro país, entre ellos la LEY 25.300 DE FOMENTO PARA LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, sancionada en septiembre del 2000.

La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento competitivo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs) que desarrollen actividades productivas en el país, mediante la creación de nuevos instrumentos y la actualización de los vigentes, con la finalidad de alcanzar un desarrollo más integrado, equilibrado, equitativo y eficiente de la estructura productiva. Junto con esta Ley se crearon 2 Fondos:

- *El Fondo Nacional de Desarrollo para la MIPyME- FONAPyME* La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional informa que ha dispuesto el llamado a Concurso por \$ 80.000.000 para la presentación de proyectos de micro, pequeñas y medianas empresas existentes o a ser creadas, o por formas asociativas constituidas exclusivamente por éstas, que deseen obtener financiamiento para la realización de inversiones que creen o amplíen la capacidad productiva de la empresa y/o introduzcan nuevos productos, servicios o procesos que mejoren en forma comprobable el

desarrollo, expansión y crecimiento de dichas empresas y que contemplen un alto impacto en el desarrollo regional y generación de empleo.

- *El Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – FOGAPyME* fue creado también por la Ley 25.300, y su objeto es otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y ofrecer garantías directas, hasta el 25 %, a las micro pequeñas y medianas empresas y formas asociativas comprendidas en el artículo 1 de dicha Ley, a fin de mejorar las condiciones de acceso a financiamiento de las mismas. La administración del Fondo está a cargo de un Comité de Administración integrado por dos representantes (Titulares y alternos) del Ministerio de Economía, Banco de la Nación Argentina, Banco de Inversión y Comercio Exterior y Secretaría de la Pequeña Y Mediana empresa y Desarrollo Regional. El aporte inicial de \$100.000.000 (cien millones) a cargo del Estado Nacional, permite también aportes provenientes de otros organismos, tanto nacionales como internacionales y privados.

La Agencia de Desarrollo Regional, es la que se encarga de realizar el Informe y Control Formal de documentación para que los interesados en acceder a crédito presenten sus proyectos. En este sentido, ADEC, es quien cumple esta función como agencia para el desarrollo regional de Córdoba

7. ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES QUE PRESENTA ESTA FORMA DE GESTIÓN ARTICULADA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

La matriz FODA es una herramienta de análisis que puede ser aplicada a cualquier situación, individuo, producto, empresa, etc., que esté actuando como objeto de estudio en un momento determinado del tiempo.

El análisis FODA es una herramienta que permite conformar un cuadro de la situación actual del objeto de estudio (persona, empresa u organización, etc.) permitiendo de esta manera obtener un diagnóstico preciso que permite, en

función de ello, tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formulados.

El objetivo central de esta matriz de análisis es convertir un universo de datos en información, procesada para la toma de decisiones estratégica. Desde una visión productiva sistémica, son sus insumos un conjunto inicial de datos del universo en análisis para definir sus cuatro variables: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Su producto o resultado será la información para la toma de decisiones. Para nuestro caso...

FORTALEZAS: capacidades especiales con que cuenta la organización para afrontar las demandas sociales. Se trata de los recursos que se controlan, las capacidades y habilidades que se poseen, como también las acciones que se desarrollan eficazmente. En este caso pudimos observar que la ADEC:

- Cuenta con fondos propios.
- Oferta de capacitación, perfeccionamiento y actualización empresaria.
- Conocimiento del mercado, gracias a los estudios llevados a cabo por las Universidades que lo componen.
- Equipo profesional con amplia experiencia.
- Ahorro de costos producto de la triple alianza.
- La ventaja de la articulación con el sector privado es que cuando el sector público afloja, aquél le da sostenibilidad y continuidad, afirma Pellicci.

OPORTUNIDADES: factores favorables, explotables y positivos a descubrir por la organización en su entorno, que permiten agregar valor a los productos y así obtener ventajas competitivas. En el caso de ADEC:

- Necesidad de aumentar la competitividad de la comunidad empresarial de la región de Córdoba.
- Hay instituciones interesadas en el desarrollo de la agencia.
- La administración educativa apuesta por el desarrollo de ADEC.
- Es un incentivo para mejorar la calidad empresarial.
- Posibilidad de que otras entidades quieran asociarse.

DEBILIDADES: factores desfavorables para cumplir con las políticas, como carencia de recursos, falta de habilidades y acciones que no se llevan a cabo. Para ADEC se presenta según lo observado:

- Niveles bajos de competitividad empresarial en la ciudad de Córdoba y su región metropolitana en relación a Buenos Aires, Rosario y Mendoza.
- Financiamiento. Siempre es una debilidad, afirma Pellicci.
- Dependencia económica del municipio.
- No hay rotación de los miembros de las Cámaras empresariales; son cerradas; lo cual hace que no se generen nuevas ideas, según Pellicci.
- Posible falta de consenso público- privado.
- Que el gobierno de turno “*esté mal visto*” (desprestigio)
- Cuando cambian las gestiones políticas.

AMENAZAS: contextos dificultosos del entorno, y algunas veces peligrosos, que atentan contra la estabilidad de las instituciones, y que pueden llegar a atentar incluso contra la permanencia de la organización. En el caso de ADEC:

- Conflictos gremiales de alguno de sus miembros.
- Las debilidades y crisis en economía argentina, se convierten en una amenaza de quita de fondos o de eliminación del organismo.
- Tendencias desfavorables en el mercado.

8. CONCLUSIONES

Bajo nuestra perspectiva se puede trabajar desde ADEC en promover el desarrollo, en este sentido se trabaja en alianza y en consenso, para que un día se pueda llegar a construir un proyecto de ciudad mucho más definido. Si bien paulatinamente se van construyendo y consensuando diversos programas, aún falta mucho para lograr un verdadero proyecto de ciudad, de tal forma que se pueda canalizar la fuerza de todos los actores participantes de ADEC.

De la información obtenida de la entrevista, y según el Lic. Pellicci, la reciente incorporación tan solo hace dos años de las 6 universidades, es un cambio cualitativo que otorga a ADEC otro nivel, considerando que el sector académico implica un gran movimiento económico para la ciudad de Córdoba, y además la incorporación del sector social con el Teatro La Cochera le da otra visión que abarca a la cultura. A pesar de ello, aún falta que sumen a la alianza los sindicatos, las ONG, y los intendentes del área metropolitana, lo que contribuiría a lograr el proyecto de ciudad que se busca.

En conclusión, la articulación público-privada es una forma de organización potencial a muy bajo costo. Por un lado, el sector privado da sostenibilidad y continuidad cuando el sector público se debilita, y por el otro, el sector público facilita la disminución de la burocratización y la consecuencia de ello es un ahorro de tiempo y de costo para la población.

Bibliografía

- ✓ www.adec.org.ar
- ✓ José María Las Heras (2010). Estado Eficiente. Capítulos 1 a 4. Ed. Buyatti
- ✓ <http://www.adec.org.ar/seccion/memoria/10/65>
- ✓ <https://www.facebook.com/adec.cordoba>
- ✓ <http://www.matrizfoda.com/>
- ✓ [https://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_la_Ciudad_de_C%C3%B3rdoba_\(Argentina\)#Competitividad](https://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_la_Ciudad_de_C%C3%B3rdoba_(Argentina)#Competitividad)
- ✓ De Resultados en el Estado. Un Enfoque al Ciudadano. Lic. José María Las Heras, de Ediciones Buyatti.
- ✓ Casalis, Alejandro (2011). Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas, en Revista Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, nº 19, año 2011, UNQ Editorial, Bernal.

Capítulo 2: POLÍTICA DE NACIONALIZACIÓN DE YPF, CAUSAS Y CONSECUENCIAS

INTEGRANTES DEL GRUPO:

BOGLIOLO MIGUELINA, 36.435.425

DEL CAMPILLO SANTIAGO, 35.580.020

DELGADO RICHARD FRANCO, 36.329.916

SÁNCHEZ MAXIMILIANO, 34.909.515

PALABRAS CLAVE: YPF, Gestión Público-Privada, Estatización.

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de la elaboración del trabajo final de la materia Administración Pública de la FCE de la Universidad Nacional de Córdoba, se ha seleccionado el tema de “Política de re estatización de YPF”. El objetivo es presentar un informe donde se analicen las ventajas y desventajas que tiene la estructura de propiedad mixta (público-privada) de la actual YPF y cómo esto repercute en la economía y en la sociedad. De esta forma, se busca elaborar una opinión fundada, aplicando los contenidos teóricos de la asignatura.

En primer término, la Ley de la Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina tuvo el efecto de hacer pública a la principal empresa productora de hidrocarburos del país, con el objetivo de lograr el autoabastecimiento, exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos.

Esto significa que el Estado, al hacerse propietario de YPF, adquiere mayores responsabilidades que se suman a las que ya tenía como poder público en una actividad desde siempre fuertemente regulada.

De esta forma, el objetivo del gobierno se concentra en dos puntos claves: asegurar la soberanía energética para Argentina y la necesidad de crear valor para los accionistas.

2. SÍNTESIS PRELIMINAR

En primera instancia, se comenzará por realizar un breve recorrido histórico por el que atravesó la empresa para tener noción de las maniobras políticas que formaron parte de la misma desde que se fundó.

YPF fue fundada en **1922** como empresa estatal durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear, convirtiéndose en la primera gran petrolera verticalmente integrada del mundo. Su ideólogo y primer director fue el coronel Enrique Mosconi.

En **1992** fue privatizada siendo el presidente de la Nación Carlos Saúl Menem. Se enajena en el marco del modelo neoliberal, fundamentado con argumentos como "YPF da pérdidas", "la corrupción institucionalizada", y "el Estado no está en condiciones de realizar inversiones de capital de riesgo en explotación hidrocarburífera".

Luego, en **1998** fue adquirida por la empresa española *Repsol*, obteniendo el control del 97,81% de YPF tras haber acudido a la oferta pública de adquisición (OPA) de la empresa argentina por un monto de alrededor 15.000 millones de dólares.

En **2012**, se presentó el proyecto de Ley de la Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina³³ para la estatización de YPF.

El 3 de mayo de ese mismo año, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se aprobó la Ley de expropiar el 51% del capital accionario de YPF y se declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la explotación, industrialización, transporte y comercialización de los mismos. A su vez, tuvo como intención garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones.

Las causas principales de la expropiación, además de la oportunidad de recuperar el autoabastecimiento energético, fueron una serie de indicadores que mostraban una trayectoria crítica insostenible bajo la gestión de Repsol. Las mismas se pueden sintetizar en disminución de reservas; caída sostenida de la producción de petróleo y gas; escasas inversiones en la industria refinadora; un fuerte incremento en las importaciones y la existencia de los subsidios fiscales que financian la permanencia de los precios bajos en la industria de la energía.

En consecuencia, el paquete accionario de YPF quedó constituido de la siguiente manera: un 51% para el Estado Nacional y Provincias Petroleras (el 24,99% se destinó a las provincias y el 26,03% al Estado Nacional) el 25,46% al Grupo Petersen, el 17,09% a la Bolsa y el 6,43% restante a Repsol, conformando en conjunto una asociación público-privada.

³³ Este proyecto de ley se redactó de acuerdo al artículo 31 la Ley de Hidrocarburos 17.319/67, en la que especifica que los concesionarios petroleros deben efectuar las inversiones que sean necesarias para la ejecución de los trabajos que exija el desarrollo de toda la superficie abarcada por la concesión, [...] asegurando la máxima producción de hidrocarburos compatible con la explotación adecuada y económica del yacimiento y la observancia de criterios que garanticen una conveniente conservación de las reservas y el autoabastecimiento de hidrocarburos.

En estos tres años de gestión, YPF logró duplicar la inversión y la actividad productiva, lo que permitió revertir la situación y aumentar la producción en forma sostenida. Hoy, la empresa genera el 43% de la producción de gas y petróleo del país, a partir de la reactivación de los yacimientos convencionales y la puesta en marcha del primer desarrollo masivo de no convencionales fuera de América del Norte en Loma Campana.

YPF recuperó, en el mismo período, su rol como principal abastecedor de combustibles del país, con el 58% del mercado de naftas y el 60% del mercado del gasoil. Además, lideró la evolución del mercado, con el lanzamiento de *Infinia*. Hoy 6 de cada 10 consumidores que cargan naftas en el segmento Premium, eligen el nuevo combustible de YPF.

Este incremento de la actividad permitió un aumento del empleo del 55% entre diciembre de 2011 y 2014. Hoy, la empresa cuenta con 22.000 empleados directos y casi 50.000 indirectos. Y contribuyó con el desarrollo de las provincias y las comunidades en donde opera.

En relación con el contexto internacional, se determinó incorporar al proyecto de explotación del yacimiento Vaca Muerta a inversores privados, ya que se requerían grandes inversiones para financiar las explotaciones no convencionales. Por lo tanto se promulgó el Decreto 912, cuyo artículo 1° crea la Organización Federal de los Estados Productores de Hidrocarburos³⁴, como así también se crea el Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos, siendo su ámbito de aplicación la totalidad del territorio nacional.

³⁴ Al mismo podrán acceder las empresas que realicen "una inversión directa en moneda extranjera no inferior a los 1000 millones de dólares en los primeros cinco años del proyecto", por lo que se espera el ingreso de divisas. A cambio, podrán "comercializar libremente en el mercado externo el 20% de la producción de hidrocarburos líquidos y gaseosos producidos" en esos proyectos, con "una alícuota del 0% de derechos de exportación, en caso de resultar estos aplicables.

Dentro de este marco de convocar a empresas transnacionales para realizar convenios es que se firma con la petrolera estadounidense Chevron para la explotación no convencional de una parte del Yacimiento Vaca Muerta en forma conjunta, que se desarrollará sobre un área total de 395 kilómetros cuadrados.

Está claro que estos convenios crean una gran oportunidad para crecer, pero es importante que se regule y limite la forma en que se desenvuelven estas empresas multinacionales, ya que se va lograr que brinden beneficios en cuanto sean positivas para todos los actores involucrados de la nación.

3. DIAGNÓSTICO

El objetivo principal de la expropiación del 51 por ciento de las acciones de la petrolera en manos de la española *Repsol* es la recuperación del autoabastecimiento energético, desde la exploración hasta la comercialización de hidrocarburos. A priori, es una idea totalmente acertada ya que un país dotado con las riquezas naturales como el nuestro debe tener como objetivo avanzar hacia el autoabastecimiento energético para asegurarse un desarrollo sustentable. Por otro lado, se debe lograr que el objetivo del gobierno de asegurar la soberanía energética no esté en conflicto con la necesidad de crear valor para los accionistas.

Es por ello, que a la hora de realizar el trabajo nos centramos en tres preguntas claves, que a través de un análisis FODA, nos permitirán saber qué resultados tiene la articulación público-privada en el manejo de YPF.

En primer lugar analizaremos qué ventajas y desventajas tiene la estructura de propiedad mixta (público privada) de la actual YPF.

Luego veremos cómo están asignadas las responsabilidades de decisión entre el sector público y el sector privado.

Y por último cuáles pueden ser las causas de que YPF convoque a empresas transnacionales para convenios de exploración/explotación conjunta de áreas petroleras y las ventajas, inconvenientes y otras implicancias que eso conlleva.

4. MATRIZ FODA

FORTALEZAS:

- Integración de objetivos. Por un lado, el objetivo principal del Estado, como representante mayoritario de YPF, es el desarrollo nacional y el autoabastecimiento de hidrocarburos. Por el otro, se encuentran los accionistas privados que tienen como objetivo fundamental lograr un negocio rentable. Esta combinación de objetivos dan como resultado tanto beneficios económicos como sociales, los que se pueden observar en los siguientes datos. Desde la renacionalización se ha incrementado la producción de gas en un 30% y la de petróleo un 10%. La producción de petróleo de YPF, en franca declinación hasta 2011, creció un 10% desde ese año. Hoy ronda los 240.000 barriles diarios (bbl/d) de crudo. La oferta de gas, en tanto, ascendió hasta los 42,4 millones de metros cúbicos diarios (MMm³/d), un 25% más que el último año de la gestión *Repsol-Petersen*, aunque en este caso incidió la adquisición de algunos yacimientos de gas que estaban en manos de otros productores (*Petrobras* y *Apache*, entre otros). Asimismo los ingresos muestran una tendencia creciente desde el 2012 (de 2013 a 2014 los ingresos ordinarios aumentaron en 57,5% y la utilidad operativa en 64,3%)
- Mayor inversión y ocupación. La estructura de propiedad mixta permite obtener financiamiento adicional más barato del sector privado como así también aportes en tecnología e innovación. En consecuencia, el nivel de inversión creció el 177% al pasar de 2.000 millones de dólares a cerca de 6.000 millones, que fueron directamente a actividad física, como por

ejemplo, equipos de perforación, que contratan alrededor de cien personas, mientras que otras mil trabajan en forma indirecta. El nivel de empleo de la empresa creció de 46.000 puestos laborales a unos 71.000, entre directos e indirectos. Las reservas totales de hidrocarburos también dibujaron una curva ascendente. En 2014 llegaron hasta los 1.212 millones de barriles equivalentes de petróleo (BOEs), un 24% más que en 2011. Este crecimiento sostenido es resultado de inversiones en campos no convencionales, la gran apuesta a futuro, por u\$s 3.300 millones entre 2012 y 2014, y 74 taladros de perforación en actividad, casi tres veces más que en 2011, y el récord histórico de la compañía.

- Sustitución de importaciones. La representación del Estado Nacional en la actual gestión de YPF logró priorizar el desarrollo de productores locales y en consecuencia, la sustitución de importaciones. Por lo tanto, luego de un acuerdo realizado entre el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) e YPF para afianzar el desarrollo de industrias de provisión nacional de bienes y servicios para la industria de hidrocarburos, se logró una sustitución de importaciones cercana a los 160 millones dólares. Entre los proyectos en curso se destacan el desarrollo de equipos de *workover* y *pulling*, sistemas de compresión en boca de pozo, bombas pcp, caudalímetros electromagnéticos, válvulas y telas de zaranda, entre otros.

DEBILIDADES:

- Consumidores descontentos con la política de precios. Uno de los efectos que más impactó de esta nueva gestión fue la política de precios. La misma se basa en separar completamente los precios internos de los internacionales y vincularlos a los costos de producción (en este último año se incrementaron un 30 por ciento aproximadamente, principalmente por la mano de obra). Mientras que el barril cuesta alrededor de 50 dólares en el mercado internacional, el “barril criollo” se paga 77 dólares. El sostenimiento de ambos precios permite mantener el nivel de actividad, evitar crisis en las economías regionales y, también, aumentar la

producción. Aumentar la producción interna conlleva a sustituir importaciones con miras a una macroeconomía para el desarrollo, es decir, alejar la restricción externa para poder seguir creciendo y redistribuyendo. Pero para la visión neoclásica, el gran problema actual en el mercado de combustibles es que, en un contexto de bajos precios internacionales, los consumidores locales pagarían precios más altos que los de un mercado absolutamente desregulado.

- Influencia del gobierno en la selección de puestos. Al ser una empresa con mayoría de capital estatal vemos que ciertos puestos de trabajo se ven influenciados por el gobierno de turno. En estos días, luego de las elecciones presidenciales en el país, al menos 5 funcionarios decidieron dar un paso al costado y renunciar a sus cargos.
- Limitar el accionar del sector privado. El desarrollo de los yacimientos convencionales involucra un proceso de perforación direccionada con inyección de importantes cantidades de agua y aditivos con el fin de expandir las arcillas de la formación, liberando así el gas o el crudo entrampados en el subsuelo. El mayor o menor impacto ambiental de este proceso de fractura hidráulica dependerá de las circunstancias de lugar, las medidas de mitigación que se adopten, el análisis de riesgo que se efectúe y las buenas prácticas adoptadas. Es por ello que en el afán de lograr cada vez más rentabilidad por parte de los inversionistas, el Estado tiene que controlar que no se desarrollen procesos de sobreexplotación, contaminación y escaso o nulo compromiso con la sociedad como ocurrió en la década de los 90.
- Intereses de deuda. Al tener que realizar numerosas inversiones, la empresa debe emitir obligaciones negociables para poder financiarse las cuales tienen un costo financiero alto. Esto implica que YPF deba destinar parte de sus ganancias al pago de los intereses de deuda. Los intereses de que YPF paga cada año son de 800 millones de dólares.

OPORTUNIDADES:

- Autoabastecimiento energético. El Estado Nacional posee ahora el control de exploración y explotación de los recursos hidrocarbúricos del país, por lo que puede contribuir al incremento de la disponibilidad de recursos estratégicos para el desarrollo del país. Además estudios científicos realizados colocan al país en el tercer lugar en materia de reservas de recursos de energía no convencionales (*shale oil* y *shale gas*). Sin embargo, este objetivo no es a corto plazo y se requieren grandes inversiones en tecnología y capacitación técnica para reactivar la producción de los yacimientos.
- Existencia de áreas de interés o nuevas fronteras para explorar y desarrollar explotaciones en el país. La modificación de la Ley de Hidrocarburos fue una pieza fundamental para el crecimiento de la producción de la empresa porque permitió la llegada de inversores, quienes no tenían un marco legal adecuado para invertir en lo que se llama recursos no convencionales. Según Miguel Galuccio, CEO de YPF, un potencial importante con que cuenta la Argentina es el *offshore*³⁵. “Tenemos alrededor de un millón de kilómetros cuadrados, costas afuera, inexplorados y no sabemos exactamente qué es lo que tenemos”, dijo, y explicó que la exploración petrolera de mar es de alto riesgo: un pozo de mar cuesta, como mínimo, 150 millones de dólares, y la chance de éxito es menor al 10%. Para ello se necesitan socios que inviertan.
- Realizar estrategias de internacionalización para incrementar utilidades y destinarlas a abastecer el mercado interno. Queremos citar como ejemplo al modelo de *Petrobras* (petrolera nacional de Brasil) dado que a pesar de llevar adelante una verdadera estrategia de internacionalización, esta se realizó sin descuidar su mercado interno y su objetivo del autoabastecimiento. Así es cómo a pesar de su gran expansión

³⁵ se denomina a los pozos de petróleo que no están sobre la tierra firme, ya sea mar, lago o laguna, etc. Estos pozos se explotan desde plataformas que pueden estar sobre el fondo del mar sobresaliendo del agua o flotando, ancladas al fondo del mar.

internacional (sobresalen la compra de una refinería en Japón a *Exxon* y del 50% de otra en Pasadena, Texas y operaciones de extracción en África Occidental) las inversiones fuera de Brasil solo superan el 20% del total de las inversiones de la empresa.

AMENAZAS:

- Aumentos de costos y problemas de financiamiento. El aumento de las tasas de inflación en Argentina podría aumentar aún más sus costos de operación, y podría impactar negativamente los resultados de operación y de la situación financiera.
- Tendencia a la baja en el precio internacional del petróleo. La principal causa de la caída del precio del petróleo, que en nueve meses se redujo en casi un 60%, es el sostenido aumento de la producción. Estados Unidos pasó de 5,6 millones de barriles diarios en 2010 a 9,3 millones en 2015, el mayor nivel en 30 años, produciendo así una sobreoferta a nivel mundial. Esta baja del precio impacta negativamente a YPF por la falta de un horizonte previsible de inversiones. Es decir, las acciones de todas las petroleras mundiales están en baja como así también las de YPF, lo que frena la entrada de capitales necesarios para financiar las inversiones previstas.

5. CONCLUSIÓN

Al analizar las distintas fuentes del marco teórico para el presente trabajo, concluimos que la Asociación Público-Privada es un modelo mediante el cual el Sector Público se asocia con el Sector Privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios, compartiendo los riesgos y mejorando la agilidad de las operaciones. Así también, se busca facilitar la cooperación entre ambos sectores con el fin de aumentar la eficiencia general de la economía.

En este caso, el objetivo principal de la recuperación de YPF, lograr el autoabastecimiento energético, está cada vez más cerca de lograrse ya que se ha aumentado la extracción de hidrocarburos y la inversión.

Sin embargo, cabe considerar, que para que sigan creciendo los recursos energéticos, YPF deberá enfrentarse a la situación económica que presenta la industria petrolera mundial. Por un lado, la creciente inflación de Argentina eleva constantemente los costos y provoca que sea cada vez más caro financiarse. Por otro lado, en el contexto internacional, se presentan caídas en el precio internacional del petróleo. Aún así, el panorama no es pesimista ya que el gobierno permitió mayores aumentos en el precio doméstico de las naftas y gas, comparándolo con los estrictos controles de precios antes de la estatización, lo que genera mayores incentivos para la explotación. Además, con el descubrimiento de Vaca Muerta, Argentina es el segundo país con más recursos de gas de esquisto, y el cuarto en petróleo no convencional.

Por el contrario, se observó que las medidas tomadas en la privatización de los 90' no trajeron resultados positivos. La lógica de los actores privados consistió principalmente en la sobreexplotación de los yacimientos, expansión de la producción y las exportaciones, y la prácticamente nula inversión en exploración de riesgo. En el *downstream*³⁶ se liberalizó el mercado de combustibles, estableciéndose la libertad de precios. Estas medidas llevaron a que los intereses privados de las empresas estuvieran por encima de los beneficios sociales de la Argentina, dando como resultado la pérdida del autoabastecimiento y ganancias extraordinarias para las multinacionales, las cuales no se invirtieron en el mercado local.

Podemos concluir entonces que el estilo de gestión público-privado ha sido el más exitoso en los últimos tiempos tanto en América Latina como en las

³⁶ La industria petrolera se encuentra dividida en tres grandes sectores: *upstream*, *midstream* y *downstream*. El sector *downstream* se refiere comúnmente a las tareas de refinamiento del petróleo crudo y al procesamiento y purificación del gas natural, así como también la comercialización y distribución de productos derivados del petróleo crudo y gas natural.

principales empresas mundiales de hidrocarburos, generando beneficios de autoabastecimiento e ingresos a sus respectivos países.

A tres años de su reestatización YPF presenta sólidos resultados financieros lo que le permitió generar el acceso al crédito nacional e internacional y la firma de importantes acuerdos de inversión con socios estratégicos como *Chevron*, *Petronas* y *Dow*, entre otros.

Estos resultados se alcanzaron a partir de la decisión de recuperar YPF y la designación de una nueva conducción en la empresa que logró conjugar los intereses del Estado Nacional con los de los inversores privados a través de una gestión profesional.

El gobierno nacional acompañó a la actual gestión de YPF y contribuyó impulsando un conjunto de medidas para impulsar las inversiones en el sector, como la fijación del precio de 7,5 dólares por millón de BTU en el gas, la implementación de un régimen de promoción de inversiones para el sector, la sanción de la Ley de Hidrocarburos y el acuerdo para fijar un precio del barril de crudo que permite atravesar el contexto internacional actual con previsibilidad.

Bibliografía

- ✓ Decreto 660/2012
- ✓ Ley 26.741 (Sancionada: Mayo 3 de 2012 y promulgada: Mayo 4 de 2012).
- ✓ Redacción La Voz (2012). La voz del Interior.
- ✓ <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/ypf-claves-para-entender-expropiacion>
- ✓ Walsh, Juan Rodrigo (2012). Directorio de Abogados.
- ✓ <http://www.dab.com.ar/articulos/108/la-expropiaci%C3%B3n-de-ypf-y-la-pol%C3%ADtica-energ%C3%A9tica.aspx>

- ✓ Mansilla, Diego (2008). Petroleras Estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración. La revista del CCC [en línea]. Enero / Abril 2008, n° 2.
<http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/30/>. ISSN 1851-3263.
Disponible: 2015-11-10.
- ✓ Pizarro Roberto y Pizarro Andrés (2012). América Economía.
<http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/las-razones-plausibles-de-argentina-para-expropiar-ypf>
- ✓ NA (2013). Infobae. <http://www.infobae.com/2013/05/04/709141-afirman-que-el-pais-empeoro-rubro-energetico-la-estatizacion-ypf>
- ✓ Página 12 (2012). <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-195039-2012-05-28.html>
- ✓ Página 12 (2012). <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192628-2012-04-25.html>
- ✓ Clarín.com (2015). Clarín.
http://www.ieco.clarin.com/economia/titular-YPF-advierte-Va-complicado_0_1331267106.html
- ✓ Bruchanski, Marcelo (2012). Hemisferio Zero.
- ✓ <http://hemisferiozero.com/2012/04/29/la-nacionalizacion-de-ypf-causas-y-consecuencias/>
- ✓ Gandini, Nicolás (2015) Revista Petroquímica.
<http://revistapetroquimica.com/y-tec-la-apuesta-de-ypf-para-revolucionar-la-industria-petrolera-nacional/>
- ✓ El Tribuno (2015). <http://www.eltribuno.info/la-nafta-aumento-215-que-ypf-paso-manos-estatales-n584192>
- ✓ Fortuna Web. (2015)
<http://www.aprocam.org.ar/servicios/noticia.php?id=1084>
- ✓ Dos Florines (2015) Unión Industrial de Entre Ríos.

- ✓ <http://www.uier.org.ar/l.php?id=7515&cat=9>
- ✓ Revista Petroquímica (2015). <http://revistapetroquimica.com/ypf-en-detalle-que-hizo-la-mayor-empresa-del-pais-en-cada-provincia/>
- ✓ Bellato Roberto (2015) RT. <https://actualidad.rt.com/opinion/roberto-bellato/169450-precio-petroleo-afecta-fracking-estados>
- ✓ Robba Alejandro (2015) Info News.
<http://www.infonews.com/nota/198984/la-gestion-ypf>
- ✓ Presidencia de la Nación, Ministerio de Industria (2015)
- ✓ <http://www.industria.gob.ar/el-programa-sustenta-de-ypf-e-industria-ya-sustituyo-importaciones-en-el-negocio-del-petroleo-por-us-160-millones/>
- ✓ Guillermo R. Alborta, Claudia Stevenson y Sergio Triana (2011). Banco Interamericano de Desarrollo.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37809306>
- ✓ Infonews. (2015). YPF, Energía YPF.
- ✓ <http://www.ypf.com/energiaypf/Novedades/Paginas/YPF-aumento-la-produccion-y-las-inversiones.aspx>
- ✓ Osorio, Sergio Benito. (2014). La reforma energética y la industria petrolera internacional. Fundación para la democracia.
- ✓ <http://fundaciondemocracia.org/2014/04/la-reforma-energetica-y-la-industria-petrolera-internacional/>
- ✓ Las Heras, José María. De los Resultados en el Estado. Un enfoque al ciudadano. Ed. Buyatti, 1ra Edición 2009.

Capítulo 3: POLÍTICA DE DESARROLLO AEROESPACIAL ARGENTINA. EL SECTOR ESPACIAL ARGENTINO: INSTITUCIONES, EMPRESAS Y DESAFÍOS

INTEGRANTES DEL GRUPO:

NAVARRO RAMIRO, 37.195839

SABENA MARIANA LUCIA, 36.984.226

SARETTI ALDO GUSTAVO, 36.430.053

TRANCON ROMINA, 35.531.548

PALABRAS CLAVES: Sector Espacial Argentino, Industria Aeroespacial, Gestión Público-Privada

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son instrumentos elaborados con la finalidad de mejorar la calidad de vida de una sociedad en pro de su desarrollo económico y social. Se implementan a través de diferentes elementos y actores sociales, son llevadas a cabo mediante los poderes públicos, asignados por los ciudadanos de un Estado o país. La tecnología satelital es de vital importancia para nuestra forma de vivir. Es uno de los pilares sobre los cuales hemos construido nuestra sociedad del conocimiento, ya que sin ellos sería imposible comunicarnos a gran escala, explorar el universo, vigilar nuestro planeta, mantener un balance político-militar o siquiera saber dónde estamos parados. Además, el desarrollo de la tecnología satelital nos ha traído avances significativos en otras áreas como la informática, la optimización en la

recolección de energía solar y avances en el campo de la óptica y la telemetría, que nos han hecho progresar decididamente como civilización en tan solo un poco más de medio siglo.

En la actualidad la industria aeroespacial se enfoca principalmente en la prestación de servicios que logren un retorno de la inversión. Las comunicaciones, la georreferenciación y la teleobservación de la Tierra son de vital importancia para el sector espacial a nivel público y privado. No obstante, la exploración del espacio para la ciencia sigue siendo lo que se lleva la mayor parte del presupuesto. En este sentido cabe destacar la Estación Espacial Internacional y las misiones de exploración a Marte.

Finalmente, podemos decir que en este panorama que mezcla intereses nacionales, industria y comercialización de productos en el sector privado, la cooperación internacional ha crecido de manera significativa como un mecanismo entre los Estados e incluso de sus compañías para reducir costos, optimizar recursos y lograr mejores resultados, lo que ha ayudado al sector en general a construir un negocio que trasciende fronteras.

Las comunicaciones se han convertido en parte esencial de nuestra sociedad y los gobiernos de diferentes países se han dado cuenta que no se puede dejar un sector de tanta importancia en manos exclusivamente privadas o de otros Estados. Es por esta razón que se observa un crecimiento del número de países en vías de desarrollo que entienden la importancia de poseer satélites propios que reduzcan esta dependencia de otros Estados, o de particulares que se rigen por factores exclusivamente económicos y ha sido planteado como una necesidad en diferentes documentos de políticas espaciales de diferentes tendencias.

El factor común es poder asegurar un mínimo de independencia en materia de comunicaciones. De ahí radica la importancia de la soberanía y desarrollo aeroespacial, política pública argentina que analizaremos en mayor profundidad en las siguientes páginas del trabajo.

2. MARCO TEÓRICO

El desarrollo de una industria aeroespacial dentro de un país es muy importante, ya que repercute en muchos sectores vitales para el funcionamiento del mundo moderno, desde las comunicaciones y el transporte, hasta la seguridad y defensa, sin dejar de pasar por la educación y la salud. Es una industria que se mantiene en continua innovación y en desarrollo de nuevas tecnologías. Requiere contar con una infraestructura inmensa y una ingeniería avanzada en áreas específicas y sistémicas.

Una política aeroespacial pública es fundamental en el desarrollo de un país, dado que brinda una serie de servicios y avances tecnológicos a satisfacer por el Estado. Dentro de esta política pública, la tecnología satelital es un área muy importante. Los satélites ofrecen una serie de servicios públicos no tangibles pero muy importantes para el desarrollo de una sociedad. En primer lugar, están las telecomunicaciones que incluyen los servicios de televisión, Internet, telefonía, etc. En segundo lugar, está la teleobservación de la Tierra que involucra la búsqueda de recursos naturales, el monitoreo del medioambiente y el clima, el control a la expansión demográfica y la prevención de desastres naturales. En este tema, ha ido revolucionando, permitiendo un entendimiento global, un diagnóstico en tiempo real de los cambios y una toma de acciones que sin esta tecnología resultaría imposible. En tercer lugar, está la exploración del universo y el entendimiento del mismo que incluye a los telescopios espaciales, la búsqueda de planetas en otros sistemas solares, la búsqueda de la vida más allá de nuestro planeta, la comprobación de las leyes básicas de la física, etc., que por supuesto no podemos encarar desde la Tierra porque la atmósfera distorsiona los datos. Por último, el sector de la defensa es importante para la observación o interceptación de comunicaciones.

El triángulo de Sábato es un modelo de política científico-tecnológica el cual postula que para que realmente exista una estructura científico-tecnológica productiva en primer lugar es necesaria la presencia de tres agentes. El primero de ellos es el Estado, el cual participa en el sistema como diseñador y

ejecutor de la política. El segundo, es la infraestructura científico-tecnológica, como sector productor y oferente de la tecnología. Y por último el sector productivo, el cual es el demandante de tecnología. No obstante, la mera existencia de estos actores no es suficiente para el éxito de esta estructura. A su vez, se requiere que estos actores estén relacionados fuertemente y de manera permanente. La virtud de un triángulo de estas características es la conformación de un sistema científico-tecnológico con capacidad de transferencia y divulgación de los desarrollos científicos hacia los actores demandantes de innovación los cuales podrían materializar dichos conocimientos.³⁷

Para analizar el éxito de las políticas aeroespaciales argentinas, la investigación se basará en dos pilares fundamentales: por un lado, analizar las mismas desde la perspectiva de la *estructura del triángulo de Sábato*, y por otro lado, desde la mirada del actual *régimen de asociaciones público-privadas*.

- **TRIÁNGULO DE SÁBATO.** El rol del Estado ha influido mucho en el desarrollo de estas políticas, no sólo con la creación de instituciones inclusivas propicias específicamente a estas tecnologías, sino también en el desembolso que significó toda la estructura aeroespacial y el gasto público que se derivó a la causa. Es una iniciativa muy innovadora por parte del Estado argentino, ya que pocos países en el mundo tienen el desarrollo espacial que la Argentina ha logrado al pasar de los años. Otro vértice importante dentro del triángulo es la infraestructura científica-tecnológica que en esta política, en particular, se encuentra desarrollada por Instituciones del sector público que tienen autonomía propia. Las instituciones que definen las misiones espaciales del país son la CONAE y ARSAT. INVAP, es el

³⁷El Triángulo de Sábato como paradigma de una exitosa inserción internacional-
<http://www.geic.com.ar/2010/2013/08/21/el-triangulo-de-sabato-como-paradigma-de-una-exitosa-insercion-internacional>
<http://www.geic.com.ar/2010/wp-content/uploads/2014/05/lucca.pdf>

encargado de integrar los principales proyectos. Estas instituciones tienen la estructura y el conocimiento teórico-práctico para llevar a cabo las políticas aeroespaciales establecidas por el Estado. Tal es su interrelación con el Gobierno, que son entidades del sector público creadas específicamente para el desarrollo de las políticas³⁸. CONAE, es el que diseña, ejecuta, controla y maneja proyectos en materias espaciales en el ámbito del país³⁹. ARSAT es la empresa nacional encargada de desarrollar el Sistema Satelital Geoestacionario Argentino de Telecomunicaciones, que implica el diseño y construcción en el país de sus primeros satélites de este tipo⁴⁰. Estas instituciones junto a otras de menos flujo de información, son las encargadas de diseñar y aportar el conocimiento específico para aportar al sistema productivo toda la información para la ejecución. Las otras instituciones son tanto del sector público como privado y se dedican a realizar estudios y pruebas tecnológicas específicas para colaborar con la ejecución de los programas. El último vértice, pero no el menos importante, es el sistema productivo, representado por dos de estas instituciones (INVAP y ARSAT) que además de realizar el proceso de diseño, construyen los satélites que son lanzados al espacio para las causas descriptas anteriormente. A su vez, hay empresas privadas proveedoras de las partes de los satélites y equipos aeroespaciales que colaboran en el sistema productivo de la ejecución de la política aeroespacial.

La interacción entre estos tres vértices está muy consolidada. Los puntos comparten instituciones que están muy arraigadas al sector público y al Estado. El éxito que se puede visualizar en este sector está latente, dada la conexión, coordinación y comunicación eficiente entre las tres partes que constituyen el modelo aeroespacial y las instituciones que la componen.

³⁸ <http://www.invap.com.ar/es/>

³⁹ <http://www.conae.gov.ar/>

⁴⁰ <http://www.arsat.com.ar/>

➤ *REGIMEN DE ASOCIACIÓN PÚBLICO- PRIVADA.* En el año 2000, mediante el Decreto N° 1.299/2000⁴¹, se estableció un régimen (Régimen para la Promoción de la Participación Privada en el Desarrollo de la Infraestructura) de alcance nacional, para promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura económica o social, en aquellos proyectos que no podrían ser financiados exclusivamente por sus usuarios y destinados al desarrollo de infraestructura económica o social, concepto este último abarcativo de los sectores de salud, educación y justicia, entre otros.

Las Asociaciones Público-Privadas⁴² (APP) –en inglés, *Public-Private Partnerships* (PPP ó P3) son consideradas una tipología de relación público-privada materializada en un contrato entre un organización pública y una compañía privada (sociedad de propósito específico) para la provisión y compra de proyectos de infraestructura y de sus servicios relacionados en el largo plazo (promedio 20 años), financiado principalmente a través de pagos diferidos en el tiempo por parte del Estado y de los usuarios.

Dicha asociación se traduce en retención y transferencias de riesgos, en derechos y obligaciones para las partes, en mecanismos de pago relacionados con incentivos y deducciones, en establecimiento de una regulación integral de los estándares de calidad de los servicios contratados e indicadores claves de cumplimiento.

En general este sistema se aplica en desarrollo de infraestructura con amplio impacto en la población beneficiaria en sectores tales como salud, educación, autopistas urbanas, aeropuertos, edificación pública, puertos, ferrocarriles, obras de riego y terminales aduaneras.

Los aspectos comunes que caracterizan a los proyectos PPP son los siguientes:

⁴¹ <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/argentina-ley-regimen-promocion-participacion-publico-privada>

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66236/norma.htm>

⁴² LAS HERAS, José María. “Estado eficiente”. Ediciones Buyatti, 2da Edición 2008.

- Generan una relación comercial entre entidades públicas y privadas que obliga a distribuir finamente los riesgos adquiridos que devienen de esa relación a través de contratos flexibles de largo plazo.
- Generalmente, se aplican a proyectos de infraestructuras públicas y la provisión de servicios sociales con financiamiento deficitario.
- Típicamente se realizan bajo esquemas DBFOT (Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Transferencia) mediante un contrato de largo plazo.

En Argentina, mediante el Decreto N° 967/2005⁴³, se aprobó el Régimen Nacional de Asociación Público-Privada destinado a facilitar la asociación entre el Sector Público y el Sector Privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios, compartiendo los riesgos y mejorando la agilidad de las operaciones. Se creó una Comisión de Evaluación y Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas y el Procedimiento que deberá observar el organismo de la Administración Pública que propicie una propuesta de asociación.

3. DESARROLLO

La asignación presupuestaria para la exploración del espacio es importante y dan lugar a programas aeroespaciales-satelitales que funcionan en la actualidad. Es importante mencionar que se pueden distinguir tres tipos de naciones y programas⁴⁴:

⁴³Régimen Nacional de Asociación Público-Privada -Decreto 967/2005
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/108806/norma.htm>

⁴⁴ Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo
<http://www.oetec.org/nota.php?id=738&area=11>

- aquellos estados que tienen un programa espacial enfocado al desarrollo científico y competencias puntuales (aquí se ubican naciones como Venezuela o Perú).
- aquellos que poseen capacidad de construir y lanzar objetos al espacio (aquí se encuentran Francia, India, Brasil y Argentina).
- aquellos que pueden enviar y retornar seres humanos al espacio exterior (ubicando a Rusia, China y EEUU). En este grupo cabe aclarar que los países antes mencionados junto con Europa son los que poseen los principales programas espaciales, siendo EEUU el país que tiene el principal programa espacial del mundo y el de mayor presupuesto. Respecto a China, se lo puede ubicar como el país cuyo presupuesto y programa son completamente estatales y busca asegurar la supremacía del país a nivel tecnológico. Rusia, después del rompimiento de la Unión Soviética, tuvo un período de transición donde su tecnología fue dividida entre sus antiguos integrantes y luego, con su recuperación económica, se concentró en proveer servicios a nivel internacional.

Analizando el caso particular de la Argentina, se puede decir que en el mes de septiembre de 2010 el Estado Nacional creó el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada⁴⁵, política pública que ejecuta el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios⁴⁶, para desarrollar infraestructura y servicios estratégicos en materia de comunicaciones soberanas y con una fuerte impronta democrática e inclusiva. A través de este plan se hizo posible la finalización del satélite de telecomunicaciones 100% argentino ARSAT 1, el cual fue lanzado en Septiembre de 2014 desde la Guyana Francesa, y que brinda servicios de televisión digital, telefonía y datos en todo el territorio argentino alcanzando

⁴⁵Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”
<http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=2802>

⁴⁶ MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS-Decreto 158/2006 <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/113951/norma.htm>

las bases argentinas en la Antártida y las zonas alejadas que los operadores privados consideran económicamente no convenientes. Por otra parte, el segundo satélite, ARSAT2, fue lanzado el pasado 30 de Septiembre de 2015, y tiene como objetivo sumar la capacidad de transmitir señales de televisión a proveedores de toda América.

En lo referido al tercer satélite geoestacionario de comunicaciones cuya construcción también estará a cargo del INVAP y se encuentra dentro del Plan Nacional, este sumará una frecuencia distinta con el propósito de llegar a través de una Internet de alta velocidad a los hogares, en condiciones competitivas de precio, estimando su finalización y lanzamiento para el 2019.

4. ANÁLISIS FODA

Como principal instrumento de análisis de las políticas aeroespaciales llevadas adelante por el estado Argentino en la actualidad, se realizará una MATRIZ FODA⁴⁷, base del diagnóstico a realizar y de las conclusiones a extraer. A través de ella se determinarán en lo interno, fortalezas y debilidades y en cuanto a lo externo, se establecerán oportunidades y amenazas que presenta el sector aeroespacial argentino, los principales desafíos del sector y las líneas de acción posibles.

FORTALEZAS – Aumentar	OPORTUNIDADES - Aprovechar
Capacidades de los RRHH.	Aumento de la competitividad y cuota de mercado internacional.
Alto grado de inversión en el sector en Investigación y Desarrollo (I+D).	Mejora en la asignación de recursos del sector y mayor coordinación con otros

⁴⁷ LAS HERAS, José María. “De los Resultados en el Estado. Un enfoque al ciudadano”. Ediciones Buyatti, 1ra Edición 2009.

	sectores del estado.
Independencia/soberanía espacial y estandarización de trabajo.	Introducción de carreras y estudios relacionados al tema espacial.
Conformación de la industria por numerosas PyMEs.	Integración regional.
Aplicación comercial y efecto derrame a otras industrias.	
Ventaja comparativa y liderazgo en la región en materia de desarrollo aeroespacial.	
DEBILIDADES – Reducir	AMENAZAS - Neutralizar
Pobre desarrollo de proveedores locales.	Efectos de la crisis global.
Bajo poder de negociación frente a los proveedores internacionales.	La actividad espacial implica grandes inversiones y riesgos.
Costos elevados de los programas aeroespaciales.	
Sustentabilidad en el largo plazo.	

FORTALEZAS

- Capacidades de los RRHH. El mercado laboral argentino cuenta con una enorme variedad de profesionales especializados en temas relacionados al desarrollo aeroespacial, como así también de otras áreas necesarias para el desarrollo de esta política pública. Los RRHH poseen un alto grado de capacitación y reconocimiento mundial.

- Alto grado de inversión en el sector aeroespacial en Investigación y Desarrollo (I+D). En la actualidad y comparado a otros gobiernos el gasto en I&D se ha multiplicado, logrando una metodología sistemática y estandarizada de trabajo. En Argentina, en los últimos años, la inversión del estado nacional en la industria espacial creció exponencialmente. Se debe aclarar que aquí se hace referencia al sector espacial vinculado a las actividades de CONAE y ARSAT, quedando por fuera aquellos desarrollos realizados en el ámbito de la Defensa. Es así que el presente detalle se concentra en la producción de satélites de observación de la tierra utilizados por CONAE con fines pacíficos, la producción de satélites de telecomunicaciones utilizados por ARSAT y el lanzador TRONADOR II construido por la empresa VENG de capitales estatales. A través de las instituciones mencionadas en el párrafo anterior, el Estado Argentino invirtió en proyectos espaciales más de 3.400 millones de dólares entre 2003 y 2013.
- Independencia/soberanía espacial y estandarización de trabajo. Al poseer satélites propios, la Argentina logra un mayor grado de independencia con respecto a la provisión de los servicios satelitales y le permite unificar y utiliza una metodología sistemática y estandarizada de trabajo. Se adoptó la metodología de TRL (*Technology Readiness Level* - Nivel de Madurez Tecnológica) para I+D, lo que mejoró la Gestión de Calidad de los programas espaciales.
- Conformación de la industria por numerosas PyMEs. Una característica especial de la industria espacial argentina, a nivel de subsistemas y fabricación de componentes, es que se encuentra conformada por numerosas empresas pequeñas y medianas (PyMEs). Estas empresas mantienen estrechas relaciones con las instituciones públicas y juegan un importante rol en la fase de experimentación práctica.
- Aplicación comercial y efecto derrame a otras industrias. Respecto al mercado que genera la actividad espacial, las aplicaciones, como la

observación terrestre y las telecomunicaciones por satélite, tienen una creciente aplicación comercial. Los satélites proporcionan datos que son posteriormente procesados para convertirlos en aplicaciones de utilidad para el usuario final. En este sentido, la actividad espacial no constituye todo el mercado, sino que crea las condiciones básicas para un gran número de interesantes actividades de mercado y generación de productos. Pero además de lo dicho hay que tener en cuenta que la infraestructura espacial genera derrames hacia otras industrias, existe un beneficio incalculable a nivel de competencias científicas y técnicas que se aplican más allá del sector espacial.

- Ventaja comparativa y liderazgo en la región en materia de desarrollo aeroespacial. Argentina ingresó al selecto grupo de países capaces de diseñar, fabricar y ensayar satélites geoestacionarios de telecomunicaciones. Se debe destacar que en el mundo son muy pocos los productores de este tipo de satélites aparte de nuestro país: Estados Unidos, Rusia, China, Eurozona (donde se da el trabajo conjunto de distintos países con proyectos de este tipo), Japón, India e Israel (más recientemente). Latinoamérica, por su parte, dio origen a algunos operadores satelitales exitosos, pero ningún proyecto de fabricación de satélites geoestacionarios. Entre los operadores se destacan *StarOne* (Brasil) y *Satmex* (México), establecidos ya hace décadas.

OPORTUNIDADES

- Aumento de la competitividad y cuota de mercado internacional. El primer gran desafío es el de incrementar el desarrollo nacional y regional de componentes competitivos para así lograr consolidar y potenciar el crecimiento del sector. Esto permitirá en el largo plazo diseñar e implementar plataformas satelitales más competitivas que puedan ser ofrecidas en el mercado internacional, incluyendo además los servicios

asociados de capacitación, soporte, resolución de anomalías, etc. Este desafío es ambicioso y requiere la visión integral de las misiones argentinas.

- Mejora en la asignación de recursos del sector y mayor coordinación con otros sectores del estado. Esta oportunidad requiere de un trabajo coordinado entre las organizaciones involucradas. Existen posibilidades de mejorar la utilización de los recursos que el Estado Argentino invierte en el sector espacial, identificando y explotando sinergias, explorando áreas de colaboración y buscando puntos comunes en los desarrollos de las misiones futuras. Se deben compartir experiencias, metodologías de trabajo, gestión de anomalías y no conformidades, como así también identificar puntos de colaboración.
- Introducción de carreras y estudios relacionados al tema espacial. En el plano universitario el desafío es el de implementar Carreras de Especialización Espacial coordinadas a nivel nacional y que éstas, a su vez, contribuyan y formen parte de las fases iniciales del proceso de I+D. También es importante trabajar en los niveles primario, secundario y terciario para “trascender la difusión” y así lograr el incremento de alumnos que elijan carreras técnicas. Es imprescindible reforzar la Ingeniería de Sistemas para entender la complejidad multidisciplinaria de los sistemas satelitales, y poder resolver correctamente los problemas técnicos que se presentan.
- Integración regional. El desarrollo del Sector Espacial podría potenciarse mediante la articulación de acuerdos de desarrollo con los países de la región. Un gran desafío sería avanzar hacia la creación de una Agencia Espacial Regional.

DEBILIDADES

- Pobre desarrollo de proveedores locales. Esta debilidad se debe al reciente surgimiento de la industria aeroespacial, lo que implica tener que importar muchos de los insumos que no se consiguen de forma local. Se debe encarar el desarrollo de proveedores con una visión conjunta del sector espacial y lograr la sustentabilidad del sector.
- Bajo poder de negociación frente a los proveedores internacionales. Esto impacta de manera directa en el presupuesto y el monto total de los gastos ya que no se logran precios más bajos que si se negociara de manera conjunta y haciendo pedidos de mayor volumen. Se deben coordinar las compras de futuras misiones satelitales argentinas.
- Costos elevados de los programas aeroespaciales. Las inversiones que requieren cualquier tipo de proyecto relacionado al desarrollo aeroespacial implica el desembolso de millones de dólares, inversiones las cuales son altamente riesgosas y no se puede asegurar su éxito sino hasta el momento de la prueba final del proyecto. Los costos son en dólares ya que se trata de muchos insumos y componentes importados de Europa, Japón y EEUU, por lo que también afecta a la balanza de pagos del gobierno.

AMENAZAS

- Efectos de la crisis global. Su influencia en el país puede conllevar a una reducción de la actividad nacional y acentuar la desaceleración del ritmo de crecimiento del país y en consecuencia la recaudación nacional, lo que podría afectar las futuras partidas presupuestarias dedicadas al desarrollo aeroespacial, otorgándose presupuestos más ajustados y con mayores restricciones.
- La actividad espacial implica grandes inversiones y riesgos. Por sus altísimos costos y su complejidad, la actividad espacial implica grandes

inversiones y riesgos. Es un sector estratégico y altamente sensible. Muy pocos países poseen la capacidad, los medios técnicos, operacionales y financieros para desarrollar íntegramente la industria espacial y las inversiones riesgosas pueden ser necesarias hacerlas reiteradas veces hasta obtener el resultado deseado, lo que implica una amenaza si no está debidamente planificado.

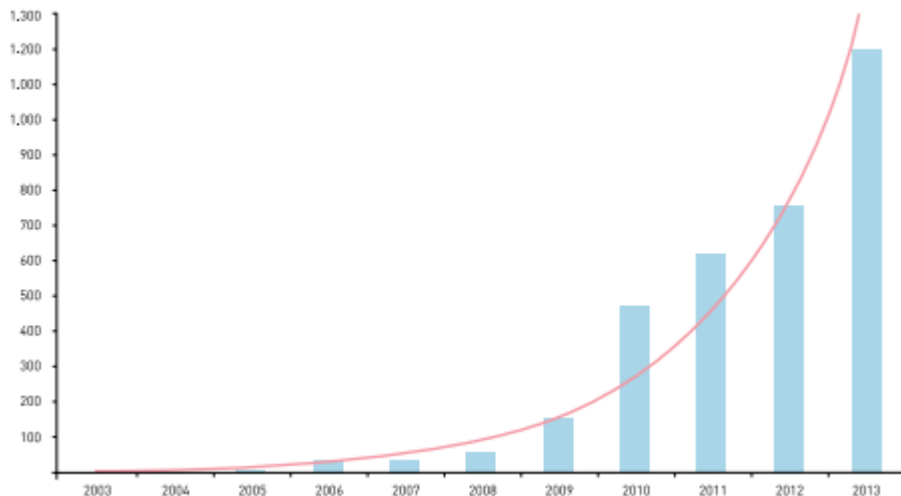
5. IMPORTANCIA DEL SECTOR ESPACIAL ARGENTINO PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS

A diferencia de otros sectores tecnológicos en los cuales predominan las leyes del mercado, el sector espacial internacional está determinado por las políticas espaciales de los estados nacionales y la inversión pública.

Por sus altísimos costos y su complejidad, la actividad espacial implica grandes inversiones y riesgos. Es un sector estratégico y altamente sensible. Muy pocos países poseen la capacidad, los medios técnicos, operacionales y financieros para desarrollar íntegramente la industria espacial.

En Argentina, en los últimos años, se ha realizado una gran inversión en políticas aeroespaciales que permiten un desarrollo fundamental para el país. Se puede observar en el siguiente gráfico, extraído del libro *“El sector espacial Argentino”* publicado en el 2014, el avance en la inversión realizada por el Gobierno de turno:

INVERSIÓN DE CONAE Y ARSAT EN PROYECTOS ESPACIALES (en millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CONAE y ARSAT.⁴⁸

Una característica fundamental de las políticas aeroespaciales argentinas es la generación de empleo directo e indirecto. Sobre todo este último a través de las empresas proveedoras y centros de investigación que proveen al sector. Mucho de este empleo indirecto, se debe a los servicios profesionales intensivos que se requieren para el desarrollo de las telecomunicaciones y satélites, debido a la gran demanda de mano de obra. Cabe destacar que las empresas proveedoras a las que se hace mención corresponden tanto al ámbito público como al ámbito privado, y es aquí en donde nace la relación entre instituciones estatales y organizaciones privadas, que resulta fundamental para llevar a cabo este tipo de proyectos. Y es así, como a través de inversiones de instituciones estatales (En 2013 participando CONAE con un 22% y ARSAT con un 78%), se da lugar a que Pymes del sector privado crezcan, formen gente y motiven la creación de nuevas empresas de base

⁴⁸ http://www.arsat.com.ar/wp-content/uploads/2014/09/el_sector_espacial_argentino1.pdf

tecnológica con idénticos estándares de calidad de empresas que son líderes mundiales en la industria espacial.

Muchos componentes y materiales requeridos para la fabricación de los distintos dispositivos son producto de las pequeñas y medianas empresas. Es por eso que estas políticas, fomentan la inversión y el capital productivo de las empresas que son fuente de desarrollo económico de la Argentina.

La actividad espacial crea las condiciones básicas para un gran número de interesantes actividades de mercado y generación de productos.

6. ARTICULACIÓN CON EL RÉGIMEN NACIONAL DE ASOCIACIÓN PÚBLICA-PRIVADA

De acuerdo al Régimen Nacional de Asociación Público-Privada⁴⁹, el Estado Nacional debe propender a la realización de actividades de interés público y de desarrollo económico, siendo fundamental el adecuado financiamiento de obras de infraestructura y servicios. Es sumamente importante, que el sector público se asocie o relacione implícita o explícitamente, con el objeto de permitir la participación y cooperación entre ambos, de manera que aumenten la eficiencia general de la economía.

El sector espacial argentino, es un claro ejemplo de la aplicación de este régimen. Tiene como propósito el generar un servicio que satisfaga las necesidades de todo un país y, a su vez, el desarrollo económico. Como se lo ha mencionado, existen siete empresas privadas PyME que proveen al sector espacial argentino. El origen del nacimiento de muchas de estas empresas es el resultado de los mismos proyectos espaciales, que formaron a profesionales, y motivaron la creación de nuevas empresas de la industria espacial que utilizan idénticos estándares de calidad que las empresas líderes del mundo. La presencia de una masa crítica de recursos humanos formados

⁴⁹ REGIMEN NACIONAL DE ASOCIACION PUBLICO-PRIVADA-Decreto 967/2005
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/108806/norma.htm>

en el ámbito científico pero que en cierto momento han pasado a desempeñarse como emprendedores les otorgó una doble pertenencia que les ha permitido actuar como enlace entre ambos espacios conciliando necesidades empresariales con oportunidades tecnológicas.

Es por ello, que creemos que existe una asociación implícita entre el sector público y el sector privado, ya que gracias a las políticas determinadas por el Gobierno, muchas empresas privadas pudieron aumentar su capacidad productiva, su inversión y sus ganancias.

Está a la vista el resultado de la transparencia de los fondos invertidos para con estas políticas aeroespaciales, que no sólo fomentan el desarrollo del sector privado local, otorgándole posibilidades de expansión y desarrollo productivo, sino que también promueven el desarrollo económico, social y cultural de país.

7. CONCLUSIÓN

En este trabajo se intentó analizar la importancia de las políticas públicas del Estado y su articulación con el sector privado en la política de desarrollo aeroespacial argentina. Luego de haber analizado e investigado, creemos que la participación estatal en este sector fue primordial para captar y coordinar los recursos que existían pero eran desaprovechados o no percibidos explícitamente. Es por esto, una de las razones por las que se creó el Régimen de Asociación Público-Privada que ayuda a promover la participación privada para generar un servicio que satisfaga las necesidades de todo el país con miras de lograr un profundo desarrollo económico. Este Régimen tiene como ventaja que combina las habilidades, técnicas y los recursos de ambos sectores, público y privado, para satisfacer de una mejor manera los objetivos propuestos. A su vez, también comparte los riesgos que esta actividad implica, además de las responsabilidades inherentes. Como consecuencia, el estado puede enfocarse de una mejor manera en sus actividades principales, al delegar parte de su trabajo al sector privado, pero

teniendo un papel fundamental en el desarrollo científico, promoviendo la creación de nuevos conocimientos, mejorando las instituciones científicas, por medio de estas asociaciones.

Podemos determinar a través de nuestro análisis, que las políticas públicas desarrolladas y la mayor inversión destinada al progreso y crecimiento de la ciencia y tecnología en los últimos años, han posicionado a la Argentina entre uno de los ocho países del mundo que producen satélites geoestacionarios. Esto logra plena soberanía aeroespacial y por lo tanto el ahorro de unos 25 millones de dólares que eran destinados por la Argentina a alquilar capacidad satelital. Además es necesario mencionar el impacto en la generación de empleo que esto conlleva, ya que se incentiva a una nueva industria.

Creemos que es necesario ser competitivos con el resto del mundo y tratar de mejorar día a día la calidad de los servicios brindados por el Estado a la población. Teniendo en cuenta la actualidad y el contexto donde el auge de internet y de las telecomunicaciones han cobrado una gran importancia, con estas políticas públicas se trata de satisfacer la necesidad de la población al brindar conectividad de calidad que llegue a todos los puntos del territorio nacional. Principalmente mejorarán y ampliarán los servicios fundamentales de transmisión de datos, televisión, internet, en todos los lugares de la República Argentina. Las comunicaciones son de vital importancia, es por esto que el estado debe intervenir y ayudar para que el manejo no sea exclusivo del sector privado o por otros países, logrando de esta manera la soberanía del espacio estatal. Además este proyecto generó un desafío en los técnicos y científicos nacionales, que se fueron convirtiendo en emprendedores y en el motor para lograr tal salto en la industria aeroespacial del país.

Por último, es importante destacar que la importancia del éxito de las políticas públicas que ha tenido este sector es debido, además del régimen de la asociación Público-privada, a la relación y coordinación del rol del Estado, el desarrollo de la infraestructura científica- tecnológica y del sector productivo. A través la interacción entre estos tres vértices se logra con éxito el desarrollo

de este sector, a partir de la coordinación y comunicación eficiente entre las tres partes.

Es imperativo que este tipo de políticas de promoción industrial bien administradas se amplíen hacia otros sectores rezagados. De esta manera, la articulación público-privada llevada a cabo de una manera correcta y en busca de un objetivo social, puede aumentar la capacidad productiva del sector privado además de obtener mayor inversión en el sector, y así será posible lograr el verdadero desarrollo del país.

Bibliografía

- ✓ <http://www.infonews.com/nota/170262/los-desafios-de-la-industria-aeroespacial-argentina-despues-del-arsat-i>
- ✓ <http://www.invap.com.ar/es/>
- ✓ <http://www.arsat.com.ar/>
- ✓ http://www.arsat.com.ar/wp-content/uploads/2014/09/el_sector_espacial_argentino1.pdf
- ✓ <http://www.conae.gov.ar/>
- ✓ <http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/plan-espacial-nacional>
- ✓ <http://afsca.gob.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/>
- ✓ <http://www.oetec.org/nota.php?id=738&area=11>
- ✓ <http://www.lanacion.com.ar/1735732-expectativa-por-el-lanzamiento-del-satelite-argentino-arsat-1>
- ✓ <http://www.lanacion.com.ar/1736036-para-que-servira-el-arsat-1-el-primer-satelite-argentino>

- ✓ <http://argentina.ar/2013/11/21/ciencia-y-tecnologia-23732-plan-nacional-satelital-la-presencia-argentina-en-el-espacio.php>
- ✓ <http://www.diariopopular.com.ar/notas/187796-seremos-el-octavo-pais-tecnologia-satelital>
- ✓ <http://www.lanacion.com.ar/1832600-el-nuevo-satelite-argentino-arsat-2-ya-esta-en-el-espacio>
- ✓ http://satelitesarsat.com.ar/site/default/page/view/arsat2_diseno
- ✓ <http://www.observatoriodelaingenieria.org.mx/docs/pdf/5ta.%20Etap a/15.La%20ingenier%C3%ADa%20en%20la%20industria%20aerospacial%20en%20M%C3%A9xico.pdf>
- ✓ <http://tiempo.infonews.com/nota/38755/tecnologia-aerospacial-de-la-argentina-y-para-la-argentina>
- ✓ https://es.wikipedia.org/wiki/Tri%C3%A1ngulo_de_Sabato
- ✓ <http://www.geic.com.ar/2010/2013/08/21/el-triangulo-de-sabato-como-paradigma-de-una-exitosa-insercion-internacional/>
- ✓ <http://www.geic.com.ar/2010/wp-content/uploads/2014/05/lucca.pdf>
- ✓ <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos/ley-de-asociaciones-publico-privadas#argentina>
- ✓ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/108806/norma.htm>
- ✓ <http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=2802>
- ✓ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/113951/norma.htm>
- ✓ Las Heras, José María. De los Resultados en el Estado. Un enfoque al ciudadano. Ed. Buyatti, 1ra Edición 2009.

- ✓ Las Heras, José María. Estado Eficiente. Ediciones Buyatti, 2da Edición 2008.

Capítulo 4: PROYECTO TORRES EÓLICAS DE ESPERANZA

INTEGRANTES DEL GRUPO:

PON RODRIGO, 35.529.492

ROMERO MARÍA CIELO, 35.554.250

SESSA MATÍAS, 36.234.991

TABOADA FABIANA MELINA, 31.610.689

ZAPATA VALERIA, 35.785.284

PALABRAS CLAVE: Torres Eólicas, Gestión Público-Privada, Proyecto Esperanza.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del siguiente trabajo, de la materia Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, explicaremos la importancia que puede tener el Estado como promotor de obras de infraestructura que aseguren un constante crecimiento de la economía. Con la finalidad de potenciar la inversión en infraestructura, aparece como una posibilidad novedosa la implementación de convenios de asociación público privado.

En nuestro país se sancionó el Decreto 967/05: “Destinado a facilitar la asociación entre el sector público y el sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios, compartiendo los riesgos y mejorando la agilidad de las operaciones. Además, la creación de una comisión de evaluación y desarrollo de asociaciones público privadas, procedimiento que deberá observar el organismo de la administración pública que propicie una propuesta de asociación”.

➤ **Un breve análisis del decreto:**

En el citado decreto se le otorga un rol central al Estado Nacional en la realización y estímulo del desarrollo, apuntalado con la financiación de obras de infraestructura y servicios. La propuesta es instrumentar un régimen que facilite y aúne tanto al sector público y al privado. Con la finalidad de compartir riesgos y agilizar la operación de las obras. Además se hace una enumeración de los países (todos países desarrollados) donde estos tipos de convenios son llevados adelante para realizar obras y servicios de interés general. Para la instrumentación se utilizan herramientas ya existentes en la legislación nacional: (...) *“En esta instancia resulta oportuno reglamentar algunos artículos de la Ley N° 17.520, en particular, el Artículo 5° en tanto permite al PODER EJECUTIVO NACIONAL tomar parte en figuras asociativas y el Artículo 6°, en cuanto lo faculta para establecer desgravaciones en el Impuesto a las Ganancias”*.

Las autoridades de aplicación y de coordinación son, en forma conjunta, los Ministerios de Economía y Producción, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

➤ **Importancia de los convenios de asociación público privado:**

Las ventajas de este tipo de convenios es obtener financiamiento parcial o total del sector privado, evitando o atenuando las posibles restricciones presupuestarias del sector público, mejorar la gestión e incorporar nueva tecnología, derivar en ganancias de eficiencias y reducir los costos. Además se aprovecha la especialización por parte del sector productivo privado en temas específicos.

Por otra parte conlleva diversos riesgos, como que las administraciones públicas reduzcan la inversión del Estado y las partidas, así como la pérdida de la conducción de los proyectos por parte del Estado.

2. DESARROLLO

➤ El convenio elegido

Como ya consignamos en la introducción, el convenio asociativo en el que centraremos nuestra atención y análisis es: “Torres Eólicas de Esperanza”.

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, adjudicó un financiamiento de \$5.780.000 para el desarrollo y puesta en marcha de una planta modelo de fabricación de torres para aerogeneradores de alta potencia. La iniciativa es llevada adelante por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) delegación Rafaela junto a la empresa metalúrgica SICA Argentina S.A., y busca abastecer la demanda local de insumos para el sector eólico.

La elección está fundada en la importancia que tiene el desarrollo energético en nuestro país, en particular el desarrollo de energías renovables. Por otro lado, la importante cantidad de divisas que año a año son giradas con la finalidad de suministrar en parte, un complejo energético abastecido fundamentalmente por combustibles fósiles (como ya veremos más adelante).

Estos serán los ejes temáticos sobre los que trabajaremos en el presente estudio. A continuación describimos los principales actores:

- **Empresa Metalúrgica SICA Arg S.A**

Metalúrgica SICA Arg S.A. es una empresa con más de 30 años de trayectoria dedicada al diseño y fabricación de recipientes sometidos a presión para la industria del petróleo, gas, química y eólica, radicada en la ciudad de Esperanza Provincia de Santa Fe. Fue una de las primeras industrias metalúrgicas del país que se interesó en la fabricación de torres para aerogeneradores. Esta empresa, históricamente ha sido un proveedor

referente de equipos para la industria del petróleo y el gas, energías convencionales.

Por el año 2005 se comenzaron a vislumbrar posibilidades de desarrollos tecnológicos alternativos, para las nuevas energías sustentables. Fue así que primeramente se incorpora una nueva unidad de negocio, como es la criogénica, para producir recipientes de doble pared aislados al vacío, que son utilizadas por las industrias de gases de aire y también para el almacenaje y transporte de Gas Natural Licuado.

Unos años posteriores, en 2010, coincidente con los primeros desarrollos vinculados al programa GENREN, la empresa definió que la industria eólica sería su más último vector de desarrollo y diversificación empresarial. En cierta forma su meta era apostar por las energías limpias renovables: colaborar como empresa en la generación y crecimiento de la industria eólica Argentina. De esta manera la Dirección de la empresa realizó un estudio del proceso productivo de las torres eólicas, a partir del cual se resolvieron importantes inversiones en máquinas y naves industriales, acorde a los requisitos de fabricación de estas estructuras de gran porte.

La empresa ha desarrollado numerosos proyectos eólicos, siendo la única en Argentina que desarrolla proyectos de producción de aerogeneradores: el primer proyecto fue la construcción de torres de 85 metros de altura, construidas en 4 tramos. Estas se destinaron al parque eólico El Jume, que la empresa IMPSA instaló en la provincia de Santiago del Estero.

Por otro lado la empresa SICA está colaborando en la 3ra etapa (según Secretaría de Energía) del Parque Eólico Arauco, ubicado en La Rioja, fabricando y proveyendo partes para el armado de las 26 torres que tienen como objetivo. En la actualidad (24 de septiembre de 2015) la empresa IMPSA ya instaló las torres proyectadas. De hecho ya están aportando al sistema interconectado nacional los 100 megavatios previstos. Con intención de ampliar 50 Mw por año.

SICA es una de las 32 empresas de 8 provincias asociadas que pertenecen al CLUSTER EÓLICO ARGENTINO. La Cámara de Industriales de Proyectos de Ingeniería de Bienes de Capital (CIPIBIC), en enero del 2012 anunció la creación de dicho Cluster Industrial de empresas generadoras de energía eólicas a través del cual, para 2020 se esperan generar 1.000 MW eólicos de producción nacional anual, lo que permitiría sustituir US\$ 1.750 millones en equipos, US\$ 500 millones en combustible al año y generaría 10.000 puestos de trabajo.

- Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI):

Es un organismo público autárquico bajo la órbita de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, cuya misión es el desarrollo, la certificación y la asistencia técnica de tecnología industrial en la República Argentina.

El Instituto fue fundado en el año 1957 con el objetivo de brindar apoyo técnico a la industria Nacional Argentina, mediante la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y la aplicación de las ya existentes.

El Instituto ha logrado varios avances en cuanto a tecnología, entre los cuales se pueden citar los ejemplos que se detallan a continuación: realización de máquinas en favor de los productores laneros en el proceso de afieltrado; creación de dispositivos para la detección rápida de enfermedades infecciosas; investigación en el uso de materiales biodegradables, como los residuos de la industria aceitera y las proteínas de soja, para fabricar envases ecológicos; alternativa a la desinfección del agua a partir de la luz ultravioleta; aleación resistente a la corrosión.

En 2008 la Fundación Konex reconoció al INTI con el Diploma al Mérito en los Premios Konex en la disciplina Entidades de Investigación Científica y Tecnológica, por su destacada labor en la década 1998-2007 en la Argentina.

➤ **Acerca del convenio**

Este proyecto fue presentado en la convocatoria FITS 2013 Energía (desarrollo y fabricación de aerogeneradores de alta potencia) del fondo Argentino Sectorial FONARSEC, con el fin de solicitar su financiamiento el cual fue otorgado, y cuyo costo total asciende a \$11.561.774. Apunta a convertir a la empresa SICA en un proveedor nacional, estable y competitivo de torres eólicas, los cuales son validados dimensionalmente durante el proceso en tiempo real por dispositivos creados y calibrados por el INTI Rafaela.

El organismo FONARSEC provee fondos sectoriales para la implementación de políticas que intentan fortalecer la vinculación entre el sector científico y tecnológico con el sector socio productivo a fin de contribuir a la solución de problemas sociales y económicos. El eje conceptual y operativo de los fondos sectoriales está dado por las “plataformas tecnológicas” las cuales suministran el marco propicio para la reunión de actores públicos y privados, quienes en conjunto definen los cursos de acción deseables y factibles que dependen de la investigación, desarrollo e innovación para concretar los objetivos de crecimiento, competitividad y sustentabilidad de corto, mediano y largo plazo de sus áreas de incumbencia.

La finalidad principal de este convenio es promover el desarrollo de proyectos de Investigación y desarrollo que tienden a la integración pública-privada de las partes tanto en las etapas iniciales de los productos y procesos, como posteriormente a su producción y aplicación con la finalidad de mejorar, desarrollar y aplicar tecnologías innovadoras tanto de estudio y aplicación metroológica como así también de diseño de procesos y fabricación de torres eólicas.

También se busca incrementar el know how forjado en cuanto al diseño, desarrollo y fabricación de prototipos de torres eólicas para aerogeneradores de 2,1MW a proseguir en el futuro con otros modelos, ya que en Argentina funcionan al momento equipos ALSTOM de hasta 3MW; instaurando un proceso fabril modelo, que involucre también la validación de alineación y

coherencia dimensional a cargo de INTI, asegurando de esta manera la calidad y requisitos para abastecimiento continuo a parques eólicos y clientes del rubro. La idea es potenciar y aprovechar a nivel industrial los frutos obtenidos durante la creación de los prototipos, posibilitando un crecimiento a futuro en este sector tan crucial para nuestro país.

Los desafíos radican en lograr el diseño de un proceso que brinde competitividad, para poder incursionar como proveedores estables en el mercado. Para ser más específicos, comparando con los primeros prototipos realizados se pretende disminuir los tiempos para la fabricación en alrededor un 40% e independizarse de las inclemencias meteorológicas que al no poseer una nave y circuito de manejo dedicado, dificultaron en gran medida los trabajos, de los que se pueden destacar los cerca de 500 metros de soldadura distribuidos en 35-40 uniones, repartidos en grandes tramos bridados (4 por torre) los que ascienden a una longitud aproximada de 20 m cada uno, y los que son imposibles de incorporar como parte del proceso de fabricación normal de SICA. También se requiere disminuir los costos de fabricación en, al menos un 37% para tener una base competitiva, y lograr la calidad necesaria para ser proveedor especializado, permitiendo sustituir importaciones y abastecer a distintos parques que se están ampliando o están surgiendo actualmente, sobre todo en la Patagonia Argentina.

Las principales actividades del proyecto son:

- Desarrollar las diferentes etapas del proyecto previamente especificadas.
- Coordinar la ejecución de las acciones emergentes de dicho proyecto.
- Administrar bajo responsabilidad de cada parte y de acuerdo al presupuesto consensuado, los fondos adjudicados por FONARSEC de la AGENCIA.

El Director del Centro Rafaela, Omar Gasparotti, destacó que *“es una buena oportunidad para poder crecer en la temática de mediciones de piezas o partes de grandes dimensiones utilizando tecnología láser, superando las*

dificultades que se pudieran presentar desde el punto de vista técnico-metroológico”.

Por su parte, Jorge Simonutti, presidente de SICA, remarcó que *“este proyecto permite modernizar la línea de fabricación de torres eólicas, lo cual nos convierte en un referente en el mercado, a partir de un producto muy competitivo. Es una satisfacción muy grande poder contar el financiamiento que nos otorgó el FONARSEC y también el apoyo del INTI como referente tecnológico en la región”.*

➤ **Análisis FODA del Convenio**

FORTALEZAS:

- Posee gran respaldo legal, tanto por el decreto 967/05 como por la ley 26.190 y actualizaciones.
- Instituciones con vasta experiencia en la materia tanto el organismo INTI como la Empresa Metalúrgica SICA.
- Alta capacitación técnica de los recursos humanos.

DEBILIDADES:

- Posee escasos fondos para autofinanciarse, es por este motivo que se gestionó la autorización de un préstamo a la entidad FONARSEC.

OPORTUNIDADES:

- La política industrial, con el eje puesto en un modelo de sustitución de importaciones.
- Posibilidad de convertirse en exportador de torres aerogeneradores de energía eólica en la región sudamericana.

AMENAZAS:

- La dependencia de la decisión política de suspender la instalación de los parques eólicos en el país.
- Constantes cambios y modernizaciones referidas a tecnologías a nivel global.

➤ **Planificación de energías renovables en Argentina**

La generación de fuentes de energías alternativas es un objetivo estratégico para el país. Tal cual lo establece la ley 26.190 para el fomento de las energías renovables, así como el proyecto de reforma de esta Ley, conocida como la promoción de energías renovables. De esta forma se espera que para el año 2016, el 8% de las fuentes de la matriz nacional provenga de recursos renovables.

Como la ley pone un límite de 30 megavatios para otorgar a los emprendimientos los incentivos fiscales y de precio, deberían concretarse más de 60 nuevos proyectos en los próximos 7 años. Esa posibilidad queda en la práctica acotada a la opción fiscal de concretar los beneficios impositivos, que consiste en anticipar la devolución del IVA para los bienes nuevos amortizables, (excepto automóviles). También en el Impuesto a las Ganancias implicaría realizar una amortización acelerada de los mismos, siendo ambas opciones mutuamente excluyentes.

En la reglamentación de la ley, el precio de la energía de los nuevos proyectos queda sujeto a la definición caso por caso del Ministerio de Planificación, a través de la Secretaría de Energía.

Por su parte, un estudio de la Cámara de Energía Renovable sobre la generación eólica en la Argentina, muestra los límites para producir energía a partir del viento en el país. Según ese análisis, la efectividad de la Ley 26.190 sería limitada ya que lamentablemente no se establecen penalidades al incumplimiento de los volúmenes mínimos objetivo y la prima establecida

resultaría insuficiente para cubrir la brecha entre el precio spot y el costo medio total de generación eólica. La ley tampoco considera la implementación de mecanismos para nivelar el sector en cuanto a los beneficios ambientales de las diferentes tecnologías de generación. El informe resalta que es económicamente más conveniente contar con energía eólica en el sistema que utilizar combustibles de precios altos y volátiles (principalmente fueloil, gasoil y gas natural importados) para generación térmica o importar electricidad de Brasil.

➤ **Ejecución del proyecto**

El 20 de mayo de 2011 fue puesto en funcionamiento el Parque Eólico de Arauco, el mayor del país a unos 20 km de la localidad de Aimogasta. La composición original era de doce aerogeneradores con una potencia total de 25 megavatios aproximadamente. Hasta ese momento, el parque aportaba el 20% de la energía eléctrica empleada por toda la provincia de La Rioja.

El Estado provincial es dueño del 75% de las acciones de la empresa Parque Eólico Arauco SAPEM, y la empresa estatal Enarsa controla el resto.

Recientemente, el 24 de septiembre de 2015, se pusieron en funcionamiento las 26 torres proyectadas en el convenio, llevando la producción del parque a más de 100 megavatios. Duplicando la capacidad actual de 50 megavatios. No sólo abastece a la provincia de la Rioja sino que además, alimenta al sistema interconectado nacional. La meta de la administración provincial es volver a ser el más importante a nivel doméstico.

Con esta ampliación se entra en una virtual competencia con el parque eólico Rawson, que lleva en la actualidad la delantera en lo que refiere a producción eólica en nuestro país con promedios de 150 megavatios por año.

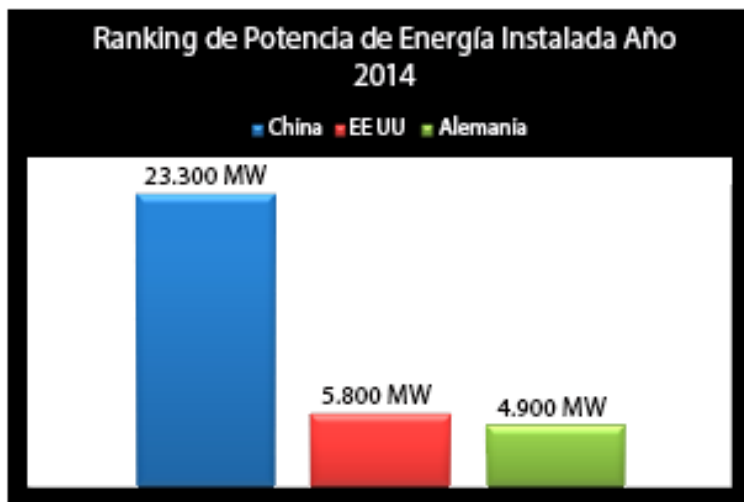
Todas estas cifras, parecen magras comparadas con los 34 gigavatios de capacidad instalada tope que hay en nuestro país. Igualmente, es destacable el aumento en la participación estatal en la producción; cuando hasta hace algunos años, la mayor producción era privada, ya sea de Cooperativas de

energía como de empresas con fines de lucro. El principal problema que muestran estos pequeños parques es que poseen tecnología que no es tan avanzada en cuanto a los requerimientos necesarios en materia de generadores.

➤ **Contexto mundial y Argentina**

De mantenerse el ritmo actual de los inversionistas, la energía eólica podría duplicar su capacidad internacional en los próximos cinco o seis años. Actualmente, la potencia total en todo el mundo ronda los 370.000 megavatios, frente a los 185.000 megavatios de potencia fotovoltaica conectada a las redes domiciliarias.

El ranking de potencia de energía instalada para los doce primeros países está encabezado por China, líder indiscutido del sector eólico, al contar con una capacidad total de 115.000 megavatios. Los orientales instalaron 23.300 megavatios durante el 2014, logrando una cifra inédita, hasta ahora no igualada por ningún otro país en un período de doce meses. En tanto Alemania, que ocupa el segundo lugar, instaló aerogeneradores que producen 5.800 megavatios y Estados Unidos cuenta con nuevas instalaciones que producen un total de 4.900 megavatios.



En Argentina, la energía eólica representa el 0,47% del mercado de generación. De todos modos fue la generación que mayor crecimiento en infraestructura tuvo en comparación anual: 37,4%.

De allí se desprende que en España la cobertura de la demanda de energía eólica alcanza el 20,4%, mientras que en otros países, como Dinamarca, Portugal, Irlanda, Alemania o Reino Unido ya superaron la barrera del 10%.

Actualmente la energía eólica presenta mercados muy maduros y es una de las pocas industrias que sigue creciendo a tasas anuales del 30% aún en el marco de la crisis financiera global, debido a que en los últimos 10 años se han logrado mejoras tecnológicas en las turbinas y se ha multiplicado la capacidad de su producción global al mismo ritmo que su demanda, principalmente impulsadas por los países asiáticos, por lo que es natural que el mayor volumen de desarrollo de proyectos nuevos de energías renovables se verifique en el sector eólico.

En este marco se ha firmado un Convenio para el desarrollo de Parques Eólicos de Argentina con API NOVA Energía de Italia y se está gestionando la firma con la Empresa ABO WIND de Alemania.

ABO Wind se encuentra en una buena posición para beneficiarse del crecimiento futuro. Los políticos con capacidad de decisión siempre han encontrado en ABO Wind un socio fiable, con el que vuelven a colaborar en nuevos proyectos y al que recomiendan a otros. Esto facilita la adquisición de nuevos emplazamientos.

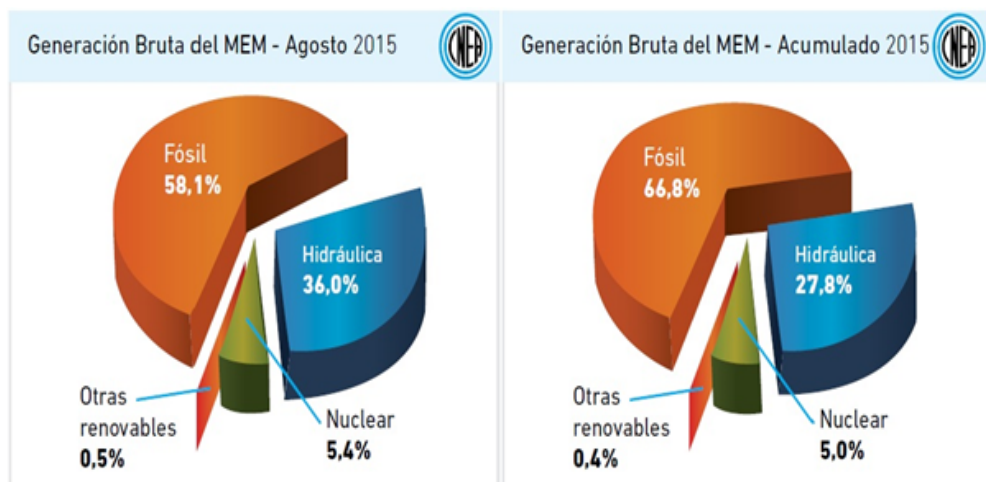
En 2015, ABO Wind ha conectado a la red pública alemana 634 megavatios de energía eólica. Para los próximos años se esperan licencias de construcción por un volumen de unos 200 megavatios al año. En su departamento para el mercado alemán trabajan actualmente unos 60 planificadores cualificados en nuevos proyectos con una capacidad total de más de 1.000 megavatios.

Por otro lado, mediante sus molinos de viento, Dinamarca cubrió el 140% de lo que necesita su población. No sólo cubrió toda su demanda, sino que las interconexiones de Dinamarca con otras naciones le permitieron que el 80% de la energía sobrante sea distribuida en partes iguales entre Noruega y Alemania, países que pueden almacenarlo para un uso futuro. Otro país que accedió a una parte de la energía fue Suecia, según detalla un medio británico. Dinamarca consiguió satisfacer su demanda total de electricidad solo con energía eólica. Actualmente genera más del 20% de su electricidad mediante aerogeneradores, y es el quinto país en producción total de energía eólica, a pesar de ser el país número 56 en cuanto a consumo eléctrico.

Los daneses realizaron importantes inversiones en energía eólica marina en 2014, sus turbinas han producido el 39,1% de la demanda de electricidad, y con nuevos proyectos en el horizonte, se espera que Dinamarca alcance su objetivo de producir el 50% de la energía procedente de fuentes renovables y se adelante a su meta de 2020. De hecho, más de 1,5 GW en parques eólicos marinos se añadirán al final de la década.

➤ **Producción Energética en Argentina**

La matriz energética en nuestro país es fundamentalmente abastecida por energía de origen fósil. Siendo el gas natural la principal fuente explotada en nuestro país. El segundo lugar de la producción está ocupado por la hidroeléctrica. Un sector que ha crecido de forma sostenida en los últimos años es el nuclear, potenciado por la fuerte inversión en el complejo Atucha.



Con este grafico observamos que el último puesto, con un 0,4 %, a las otras fuentes de energía renovables, siendo la energía eólica la principal fuente del segmento para el acumulado hasta agosto de 2015.

➤ **Ventajas y Desventajas de cada fuente energética**

Energía Fósil

Una de las peores consecuencias que trae la producción y el uso de la energía es el aumento en la emisión de gases contaminantes a la atmósfera, como el dióxido de carbono (CO₂), ya que es uno de los principales responsables del calentamiento global. Como consecuencia de este fenómeno, se está registrando un incremento del nivel del mar (debido al derretimiento de los hielos).

La energía hidroeléctrica

La energía hidroeléctrica tiene diez veces más potencia que la geotérmica, solar y eólica juntas. Debido a la ecuación entre costo y beneficio, esta opción es competitiva con el carbón y el gas. Esta energía presenta la ventaja de no requerir combustibles ni demandar costos de extracción y transporte. Además, el agua de las represas puede ser usada para otros fines, como la irrigación. Como desventaja, las represas demandan grandes reservorios de agua y extensas áreas, necesitan mucha planificación y la reubicación de miles de personas. Además, van acumulando sedimentos que al entrar en descomposición, producen metano y CO₂.

La energía eólica

Este tipo de energía se obtiene del viento. Es competitiva con el carbón en pequeñas escalas. Como ventajas está la de no necesitar combustible, además de que el único costo es el de las turbinas y las líneas de transmisión. El depender de un factor tan poco predecible como el viento es su peor desventaja, ya que no se pueden cargar las redes eléctricas con más del 20% del total de la potencia.

La energía nuclear

La energía nuclear tiene un costo elevado y las reservas de uranio hacen que sea posible seguir utilizándose al menos por un siglo más. Pero no se ha encontrado aún una solución al problema de las cenizas radiactivas acumuladas durante los últimos 50 años y las que se generan día a día, y la posibilidad de un atentado terrorista o un accidente como la catástrofe de Chernobyl de 1986, la dejan en desventaja respecto de las otras.

➤ **Intercambio Comercial Argentino (ICA)**

El Intercambio Comercial Argentino (ICA) muestra la evolución de la balanza comercial Argentina relacionando los ingresos de dólares producto de las exportaciones y las salidas de los dólares para comprar productos en el exterior.

Haciendo un análisis a lo largo de los últimos años, es muy notable el deterioro en el intercambio comercial Argentino. Lejos de los tiempos de superávits gemelos (primario y de la balanza comercial), cada año se puede observar cómo se ha aplanado la línea apenas por encima de la línea de superávit.

Ahora bien, si ponemos la lupa en los porcentajes, el análisis es más claro aún. Con la salida de la convertibilidad, (es decir luego de la devaluación de principio de siglo, acompañado con una fuerte contracción en el consumo interno) las exportaciones llegaron incluso a triplicar las importaciones en forma mensual (abril y mayo de 2002).

A medida que fue avanzando la década, el diferencial entre ambas variables sufrió una leve pero constante reducción, llegando a los últimos meses de este 2015. La diferencia es de apenas un 8%.

Aunque aún lejos de los infaustos años noventa, cuando mes a mes la balanza comercial mostraba un constante déficit, la situación actual es alarmante en un país como el nuestro.

Situación Actual

Las exportaciones han bajado en septiembre hasta US\$ 5.611 millones, es decir, un 6,73%. En divisas, es el peor resultado desde 2009, primer año del impacto de la crisis financiera internacional. Aún al día de hoy, el mundo no se ha podido recuperar de la crisis de las hipotecas *subprime*.

Tampoco es auspiciosa la evolución del precio de las *commodities* a nivel mundial, en constante retrocesos. En cuanto a las exportaciones de manufacturas, se produjo la reciente devaluación de nuestro principal socio comercial Brasil.

Tomando un promedio general, la participación del rubro “Combustibles y Lubricantes” en las importaciones es de 12% desde el “quiebre” energético acaecido a mediados de 2008, cuando el citado rubro tomó una tónica ascendente. Llegando incluso a 28% (julio de 2014).

Las importaciones de combustibles son insumidas en forma mayoritaria por la matriz energética alimentada principalmente por combustibles fósiles (gas, fueloil y gasoil). He aquí debe destacarse la importancia de fomentar un sistema energético integrado, con un sesgo a la generación de energías renovables, que a lo largo y ancho de nuestro rico país aún son desaprovechadas, como ser el caso de la energía eólica.

A modo de cierre de este inciso nos queda por hacer un breve análisis de la ley sancionada recientemente. Estamos hablando de la Ley 27.191 en vigencia a partir del 30/10/2015.

Conocida como Ley GUINLE, es la novedosa normativa que afortunadamente fue aprobada por mayoría en el Congreso Nacional, dejando en claro que es una política de estado, más allá del sesgo político.

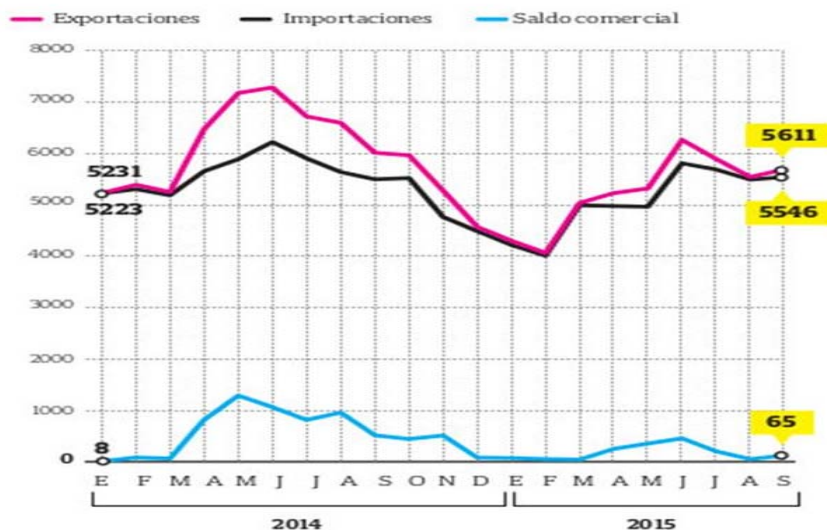
A casi un decenio de la promulgación de la ley 26.190 de energías renovables, y a la luz de los escasos resultados alcanzados, esta ley aparece como una suerte de actualización de la anterior normativa.

Como principales ítems a considerar:

- Amplía los beneficios impositivos de amortización acelerada en impuesto a las ganancias, así como también la posibilidad de la devolución anticipada del IVA, en forma concurrente con lo antes expresado.
- Se extiende a 10 años el periodo de compensación de quebrantos en el impuesto a las ganancias.
- Quedan exentos del impuesto a la ganancia mínima presunta y del impuesto sobre la distribución de dividendos (10%) ante la reinversión de utilidades.
- Facilita la creación de un fondo fiduciario para el desarrollo de energías renovables, para la financiación de los proyectos.

De esta manera podemos comprender la importancia estratégica y económica del desarrollo de energías renovables en nuestro país.

Balanza comercial en millones de dólares



➤ **Breve análisis FODA del sector energético en nuestro país:**

FORTALEZAS:

- Nuestro país cuenta con recursos naturales en abundancia, como respaldo de la producción energética, como puede ser las abundantes cuencas hídricas, recursos eólicos importantes en la zona patagónica y en numerosas áreas de la cordillera.
- En cuanto a los recursos humanos el país cuenta con una interesante base de profesionales altamente capacitados en las distintas áreas técnicas.
- Posee gran potencial futuro de generación de energía eólica.
-

DEBILIDADES:

- La principal debilidad que observamos es la estructura del complejo energético con una preponderancia demasiado importante de las fuentes fósiles.
- El país cuenta con una estructura deficiente en la infraestructura, más específicamente en lo que hace a transformadores y bajadas de energía para el consumo final.

OPORTUNIDADES:

- En primer lugar la posibilidad de explotar las fortalezas descritas anteriormente.
- En cuanto a la potencialidad de Argentina, posee capacidad para exportar a los países vecinos energía en cantidad y a precios competitivos internacionalmente (convertirse en proveedor de energía).

AMENAZAS:

- Existe volatilidad de los precios del principal insumo que consume nuestro complejo energético: combustibles fósiles, tanto gas como gasoil.

3. CONCLUSIÓN

La ejecución de este convenio, a nuestro entender, fue exitosa porque se lograron establecer las pautas al momento de celebrar el acuerdo. En referencia a lo público, se adquirieron los aerogeneradores de una empresa Argentina con erogaciones en moneda nacional sin necesidad de recurrir a divisas, por lo cual se obtuvo a un menor costo que si se hubiera realizado a través de la importación para la construcción del parque Arauco. Además, se generaron fuentes de trabajo no solo en ensamblaje sino en todas las etapas de la cadena de valor. El aporte técnico de INTI ayuda a fortalecer el capital intelectual existente en el país y la posibilidad de un mayor desarrollo a nivel nacional sobre este tipo de tecnologías en dicha industria.

Por otro lado, la empresa SICA Argentina asumió un compromiso arriesgado con respecto a su línea habitual de producción, obteniendo una nueva unidad estratégica de negocios fomentando la eficiencia e innovación tecnológica para futuros desafíos propuestos por el mercado energético.

De no haberse llevado a cabo el acuerdo, el desarrollo de esta tecnología en Argentina no se hubiese realizado de manera tan sistemática. La empresa SICA no hubiese generado los puestos de trabajos en el ensamblaje ni diseño de los ingenieros. Además se tendría que haber recurrido a la importación de los insumos para la construcción de los aerogeneradores por el cual impactarían desfavorablemente en la balanza comercial del país.

Bibliografía

- ✓ Alburquerque, F. (2013) Economía del desarrollo y desarrollo territorial. Mimeo.
- ✓ <http://www.abeceb.com/web/content/show/673708/el-gasto-crece-a-tasas-record--impulsado-por-los-subsidios-energeticos>
- ✓ http://www.economia.gob.ar/wp-content/uploads/2015/09/BIM_09_May-Jun_03.pdf
- ✓ https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_Tecnolog%C3%ADa_Industrial
- ✓ www.mecon.gov.ar/onp/html/.../el_sistema_presupuestario_publico.pdf
- ✓ Decreto 967/05: http://infoleg.gov.ar/?page_id=112
- ✓ <http://www.energiaestrategica.com/la-historia-de-una-metalurgica-argentina-que-fabrica-torres-para-aerogeneradores/>
- ✓ <http://www.aim-rosario.org.ar/actualidad-industrial/metalurgica-santafesina-fabricara-torres-eolicas-para-parque-energetico-del-sur/>
- ✓ http://www.ambito.com/suplementos/energia/noticia_suplemento.asp?ID=462407&Seccion=Secciones%20Especiales
- ✓ <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/post/1783>
- ✓ http://www.inti.gob.ar/pdf/convenios2013/Consortio_FONARSEC_torres_eolicas_Esperanza.pdf el proyecto en si
- ✓ <http://www.impsa.com/es/productos/impsawind/SitePages/aerogeneradores.aspx> (IMPSA)
- ✓ <http://www.parqueolicoaraucolr.com.ar/noticia.php?id=801>
- ✓ <http://www.enarsa.com.ar/index.php/es/energiasrenovables/391-energia-eolica>

- ✓ <http://www.abo-wind.com/es/energia-eolica/alemania.html>
- ✓ <http://hipertextual.com/2015/07/la-energia-eolica>
- ✓ <http://www.revistaenergia.cl/?p=5336#more-5336>
- ✓ <http://www.evwind.com/2015/04/11/eolica-crecio-un-377-en-argentina/> argentina y el mundo
- ✓ <http://www.mincyt.gob.ar/agenda/firma-de-contrato-fits-2013-energia-eolica-9570>
- ✓ <http://www.inti.gob.ar/e-renova/erEO/er13.php>
- ✓ http://www.energia.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/informacion_del_mercado/publicaciones/mercado_electrico/mem/sintesis_mem.pdf
- ✓ Arnaldo Visintin, que se desempeña como investigador del Conicet en el Instituto de Investigaciones Fisicoquímicas Teóricas y Aplicadas (Inifta) de la Facultad de Ciencias Exactas de la UNL.

ANEXOS

De la Argentina para el mundo

La Argentina posee una ventaja comparativa en recursos eólicos y un importante interés inversor. Cerca de un 70% del territorio argentino cuenta con vientos aptos para la generación eléctrica, con una calidad que se destaca a nivel internacional en la plataforma continental. En las licitaciones del GENREN se recibieron ofertas de energías renovables por 1.436,5 MW, superándose en más del 40% la potencia solicitada.

En este sentido, Argentina presenta una ventaja competitiva respecto del mundo, al poseer en 70% de su territorio, vientos cuya velocidad media anual supera los 6 metros por segundo medida a 50 metros de altura sobre el nivel del suelo. La

experiencia mundial indica que con vientos medios superiores a los 5 metros por segundo es factible el uso del recurso eólico para la generación eléctrica. En particular, el mayor potencial del país se encuentra en la región Patagónica, única tierra firme en la banda de 40° a 50° latitud sur con vientos casi permanentes que permitirán alcanzar factores de capacidad superiores al 35% y en muchos sitios superar el 45%. Para muchos especialistas, el viento patagónico es el de mejor calidad en todo el mundo como recurso continental.

La sobreoferta de potencia en proyectos eólicos que se observó en la licitación del GENREN en el año 2010 creó expectativas positivas. Sin embargo, cuatro años más tarde, se verifica que se ha instalado menos de un 30% de los 754 MW eólicos adjudicados. Las dificultades de acceso al financiamiento fueron la principal limitación a la puesta en marcha de los proyectos.

El costo energético

Cuadro de estimación de Balance pagos – Fuente: Indec – período 1999-2014.

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014*
Estimación del Balance de Pagos																
Exportaciones FOB	23.309	26.341	26.543	25.651	29.539	34.576	40.387	46.546	55.980	70.019	55.672	68.487	84.051	80.246	81.660	71.977
Productos agrícolas	5.144	5.346	6.052	5.222	6.721	6.952	8.110	8.262	12.485	16.202	9.257	15.148	20.263	16.039	18.645	14.870
Manufacturas de origen agropecuario	8.183	7.894	7.460	8.138	10.004	11.927	13.142	15.285	19.214	23.006	21.226	22.888	26.204	26.798	28.038	27.922
Manufacturas de origen industrial	6.866	8.230	8.306	7.601	8.047	9.616	11.985	14.843	17.333	22.063	18.734	23.646	28.903	27.430	28.408	24.210
Combustibles y energía	3.005	4.902	4.725	4.639	5.417	6.181	7.150	7.613	6.949	7.648	6.457	6.525	6.662	6.978	5.659	4.974
Importaciones FOB	24.103	23.889	19.158	8.473	13.134	21.311	27.300	32.580	42.525	54.596	37.146	54.159	71.126	65.008	70.541	62.520
Bienes	1.257	1.231	1.034	466	639	1.017	1.241	1.357	1.951	2.587	1.450	2.351	2.840	2.397	2.765	2.475
Servicios	169	161	128	50	78	116	146	169	222	250	158	272	354	336	358	359
Importaciones CIF	25.588	25.281	20.320	8.990	13.851	22.445	28.687	34.154	44.708	57.463	38.796	56.793	74.319	68.020	73.666	66.323
Bienes de capital	6.748	5.924	4.181	1.293	2.495	5.331	7.011	8.201	10.397	12.668	8.656	11.647	13.969	11.834	12.106	11.676
Bienes intermedios	8.354	8.443	7.343	4.369	6.267	8.632	10.376	11.918	15.371	20.226	12.561	17.637	21.793	19.621	19.514	16.689
Combustibles	730	1.035	841	1.482	550	1.003	1.546	1.732	2.845	4.333	2.628	4.785	6.796	9.128	11.243	11.483
Bienes de consumo	4.201	4.717	4.215	1.155	1.125	1.720	2.155	2.422	3.125	4.192	2.609	3.411	4.542	5.169	5.623	5.265
Vehículos automotores de pasajeros	4.501	4.609	3.990	1.137	1.136	1.756	3.070	3.208	5.208	6.292	5.089	6.011	8.040	7.179	7.440	5.889
Vehículos automotores de pasajeros	957	799	535	174	509	1.197	1.603	2.038	2.709	3.874	2.512	4.482	5.592	5.359	7.003	5.269
Otros	21	23	15	10	13	158	132	119	114	111	131	142	209	303	230	249

(1) Las importaciones de bienes en el Balance de Pagos se registran por su valor FOB (línea a bordo), en tanto que en las "publicaciones de la balanza comercial" utilizada como fuente para las estimaciones, se exponen por su valor CIF.

* Nota: () Dato provisional; (-) representa valor cero. Los ceros representan cifras menores a US\$ 500.000. La

Fuente: INDEC.

La principal fuente de aceleración del gasto son las transferencias al sector privado que se incrementaron cerca de un 80% en el 2014. El cual incluye subsidios más gasto social que año tras año crecen. Aproximadamente un 70% de subsidios totales se destinan al sector energético, esto es un valor por \$21.419 millones de pesos del año anterior. Entre los montos más importantes se encuentran las importaciones de gas y fueloil que subieron en 32.4% en USD. Como conclusión podemos observar lo costoso que le significa a Argentina en temas de energía. Con todo esto el déficit primario continúa deteriorándose a pasos acelerados.

Los siguientes cuadros hacen a la investigación sobre el saldo de la balanza de pagos y los términos de intercambio:

Período	Anual		Trimestral		Índice de Precios de Intercambio	Índice de Precios de Intercambio	Var (1) del Intercambio (%)	Índice de Precios de Intercambio	Índice de Precios de Intercambio	Var (1) del Intercambio (%)	Índice de Precios de Intercambio	Índice de Precios de Intercambio	Var (1) del Intercambio (%)	Índice de Precios de Intercambio	Índice de Precios de Intercambio	Var (1) del Intercambio (%)
	Índice de Precios de Intercambio	Var mensual (%)	Índice de Precios de Intercambio	Var anual (%)												
1983	85,2	0,2	103,1	-2,6	83,6	2,9										
1984	85,0	2,1	104,3	1,2	84,4	0,9										
1985	94,1	8,9	107,0	2,6	87,9	4,2										
1986	99,4	5,6	107,7	0,7	82,3	4,9										
1987	99,9	-3,5	106,3	-1,3	80,2	-2,3										
1988	85,1	-11,3	100,1	-5,6	85,0	-5,6										
1989	76,6	-10,0	96,8	-3,3	79,1	-6,9										
2000	85,0	11,0	96,3	1,5	86,5	9,3										
2001	80,7	-5,1	95,6	-2,7	84,4	-2,4										
2002	77,9	-3,5	90,2	-5,6	86,4	2,3										
2003	86,5	11,0	92,6	2,7	85,4	6,2										
2004	95,9	15,5	99,9	7,9	100,0	7,1										
2005	104,6	4,7	107,8	7,9	97,0	-3,0										
2006	115,3	10,2	113,8	5,6	101,3	4,4										
2007	130,9	13,5	121,7	6,9	107,6	6,2										
2008	165,4	26,4	137,2	12,7	120,6	12,1										
2009	147,3	-10,9	121,1	-11,7	121,6	0,9										
2010	158,6	7,7	126,8	4,7	125,1	2,8										
2011	189,0	19,2	136,8	7,1	139,2	11,3										
2012	193,3	2,3	133,5	-1,7	144,8	4,0										
2013 (*)	189,9	-1,8	140,8	5,5	134,9	-5,9										
2014 (*)	186,0	-2,1	141,0	0,1	131,9	-2,2										

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

Capítulo 5: LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS

INTEGRANTES DEL GRUPO:

NORIEGA FEDERICO ALFREDO, 36.429.934

NEYRA FLORENCIA BELÉN, 36.446.551

REYNAFÉ JÉSSICA CECILIA, 36.235.997

PALABRAS CLAVES: Gestión Público-Privada, Protección Ambiental, Ley de Bosques Nativos.

1. INTRODUCCION

En este trabajo final de la asignatura, se propone analizar varios tópicos de la interacción entre el estado nacional, el estado provincial, el sector privado de la actividad agrícola y la comunidad local e indígena en el cumplimiento y control de la ley 26.331 “Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”, sancionada y promulgada en el 2007.

Se focalizará principalmente en casos sucedidos en la provincia de Salta donde la violación de la ley es sistemática y con una connivencia del gobierno local alarmante; no solo por el hecho en sí, sino también por la provisión de una armadura legal en base a decretos, que protegen y permiten la acción indiscriminada de empresas privadas sobre el suelo virgen.

También se le prestará especial atención a la provincia de Córdoba y a sus casos particulares. Esta provincia no se encuentra exenta del incumplimiento de la norma y ha recibido múltiples críticas de organizaciones civiles; no es un caso extremo como el de las provincias norteañas, pero por cuestiones

obvias de localidad y sentido de pertenencia merece un tratamiento especial de nuestra parte.

Para poder tener una mirada crítica y objetiva se hará un detalle y análisis del cuerpo de la ley, sin perder de vista su relativa juventud. Como punto fundamental, se destaca que es una norma totalmente dependiente de la coordinación de los diferentes actores. Se explicará cómo opera el sistema de presupuestos mínimos en la teoría del marco jurídico y en la práctica. La intención es darle al tema un tratamiento lo más amplio posible para no perder elementos que permitan obtener una conclusión objetiva e integradora.

La hipótesis planteada es que lo establecido por La Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos no se cumple en la práctica, ni es adoptada por las provincias de la manera que debería ser. A la normativa nacional le falta mayor especificidad en cuanto a sus términos y rigurosidad. Veremos si esta hipótesis queda confirmada o si se refuta.

2. DESARROLLO

La Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos se sancionó en diciembre de 2007. La misma establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sustentable de los bosques nativos y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. La autoridad nacional de aplicación es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a través de la Dirección de Bosques, mientras que las autoridades locales de aplicación son los organismos que las provincias determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción. La Ley, reglamentada mediante el Decreto del PEN N° 91 en febrero de 2009, establece la necesidad de realizar un Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) mediante un proceso participativo, suspende la posibilidad de autorizar desmontes hasta tanto se realice dicho ordenamiento territorial y

crea el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos. Asimismo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos.

Al momento de sanción de la Ley, la mayoría de los organismos de aplicación no contaban con recursos humanos, materiales y financieros suficientes para afrontar el OTBN dentro de los plazos impuestos.

Los impactos que conlleva la deforestación sobre los ecosistemas y los recursos naturales son múltiples y de trascendencia, entre los que se puede citar: reducción de la biodiversidad, pérdida de biomasa, aumento del efecto invernadero y del calentamiento global, alteración en el régimen hidrológico, disminución de la capacidad de retención e infiltración del agua, entre otros efectos sobre el recurso hídrico, aumento de erosión y de sedimentación de suelos, fragmentación de paisaje, migración de fauna que, en los casos de especies endémicas, puede llegar a provocar la extinción de la especie, aumento de la caza furtiva y comercio ilegal de maderas.

Constituye un agravante el hecho de que el reemplazo de los bosques por la agricultura se realiza principalmente por el monocultivo de soja. Además, aún cuando está muy difundida en el país la práctica de siembra directa, continúan utilizándose técnicas de labranza que deterioran el suelo y que, en última instancia, producen desertificación. Por otro lado, las precipitaciones en las regiones donde se produce el mayor avance de la frontera agrícola constituyen un factor limitante para la agricultura, lo cual sumado al potencial deterioro del suelo, aumenta la incertidumbre en cuanto a la rentabilidad y sustentabilidad a largo plazo de ese tipo de producciones.

Los bosques nativos de Argentina se encuentran severamente degradados, requieren un manejo que favorezca su recuperación, así como ser presentados como una alternativa viable de uso del suelo frente a la agricultura.

Las cifras muestran un avance incontrolado de la frontera agropecuaria y la consecuente pérdida de biodiversidad. El Primer Inventario Forestal de Bosques Nativos, realizado por la Dirección de Bosques de la Secretaría de

Ambiente y Desarrollo Sustentable en 2002, evidencia que el patrimonio nacional de bosques nativos es de 33.910.442 hectáreas, de los 105 millones que había a comienzos del Siglo XX. En menos de dos siglos la Argentina perdió más de dos tercios de su patrimonio forestal autóctono, a una velocidad de aproximadamente 500 mil hectáreas por año.

➤ **Salta**

Resulta interesante analizar el desmonte en Salta, no sólo porque es una de las provincias que aún conserva un patrimonio de bosque nativo relevante en la región, sino también porque la aplicación de la Ley de Bosques en este territorio se caracteriza por un choque constante entre el interés de las comunidades campesinas e indígenas por conservar los bosques nativos y la actividad económica que intenta constantemente habilitar nuevas tierras, principalmente para la agricultura y ganadería a gran escala. Es en este contexto de conflicto que el Estado se ve obligado a intervenir dado que hay intereses públicos en juego: la conservación del medio ambiente y el impacto ecológico y social de la deforestación.

✓ Características de la zona:

En el territorio de la provincia de Salta, conocido como “eje productivo salteño”, confluyen dos tipos de bosques: la Selva Tucumano-Boliviana o *Yungas*, y el Parque Chaqueño o Chaco Seco, las cuales representan más de 50% de la superficie boscosa del país. La *Selva Tucumano-Boliviana o Yungas* aunque sólo representa el 2,7% del territorio nacional, alberga cerca del 50% de la biodiversidad de la Argentina.

Presenta una estratificación altitudinal, existiendo tres pisos o franjas de vegetación de diferentes características: el *Bosque Montano* que representa el piso ecológico más alto, la *Selva Montana* que ocupa las laderas de las montañas y por último la *Selva Pedemontana* que ocupa el sector más bajo. Esta última es la más amenazada por la actividad agrícola ya que tiene buenos

suelos y escasa pendiente: el 90% de la *Selva Pedemontana* ya fue transformada y sólo se encuentra protegida el 1% de su superficie.

La destacada biodiversidad de esta zona fue reconocida internacionalmente por la UNESCO, quien otorgó la categoría de “Reserva de Biósfera” a una superficie de unas 1.300.000 hectáreas continuas de Yungas. El objetivo de estas reservas es promover una relación equilibrada entre los seres humanos y la naturaleza.

El *Parque Chaqueño*, o *Chaco Seco*, es considerado por muchos expertos como la ecorregión más amenazada del país. Cuenta con dos subregiones conocidas como *Chaco Serrano* y *Chaco Semiárido*, ambas fuertemente fragmentadas y escasamente representadas en el sistema de áreas protegidas.

✓ Aspectos legales:

Si bien nuestro análisis se centra en la Ley de Bosques, la misma tiene estrecha relación con otras normas nacionales y provinciales que no podemos dejar de nombrar:

- A nivel nacional

- Ley general del ambiente N° 25.675 (2002): establece normas comunes a todo el territorio nacional para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

- Ley N° 13.273: sobre defensa de la riqueza forestal argentina.

- Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos o Ley de Bosques (2007): presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos.

- A nivel provincial

- Ley N° 7.070 de protección del medio ambiente (1999): considera los bosques nativos como un “recurso natural precioso, de alto valor económico y

ecológico” y establece las pautas y condiciones para su manejo y explotación sustentable.

- Ley N° 7.543 (2008): establece las normas de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN).

- **Cronología**

En 1999 se sanciona en Salta la Ley N° 7.070 de protección del medio ambiente, antes de la Ley de Presupuestos Mínimos, por lo que la provincia luego debía analizar si las normas previas a las nacionales son respetuosas de los presupuestos mínimos establecidos como obligatorios para las jurisdicciones locales. Cabe agregar que la ley salteña exige la realización de una “evaluación de impacto ambiental y social” de cada proyecto y la consulta a la ciudadanía en audiencia pública. Sin embargo estos dos instrumentos probaron ser insuficientes para garantizar la gestión sustentable del ambiente.

En 2007 se sanciona la Ley de Bosques: esto implicó un gran avance en materia ambiental y fue esencial para empezar a solucionar el problema de la deforestación indiscriminada de bosques en las distintas regiones del país. Esta ley estableció una moratoria para el otorgamiento de nuevos permisos hasta que cada provincia realizara el OTBN.

En plena discusión de la Ley de Bosques y evitando la moratoria que la ley establece, el gobierno de Juan Carlos Romero autorizó el desmonte de más de 400.000 ha.

Durante 2008 con Juan Manuel Urtubey como gobernador, la Unidad Ejecutoria del OTBN realizó reuniones y talleres donde los interesados manifestaron su postura, sin embargo los tiempos e información disponible fueron insuficientes para que las comunidades campesinas e indígenas pudieran tener una participación efectiva. A fines de 2008 se sancionó la Ley N° 7.543 de OTBN de Salta pero la misma no incorporó un mapa de

zonificación que resultara del proceso participativo que establece la Ley de Bosques y delegó en el poder ejecutivo de la provincia la confección del mismo.

Luego las comunidades campesinas y aborígenes presentaron un amparo ante la justicia y la Corte Suprema de Justicia de la Nación suspendió los permisos otorgados en algunos departamentos hasta que se realice la evaluación del impacto ambiental y se presente el mapa de OTBN siguiendo los criterios que establece la ley nacional.

En 2009 mediante el decreto 2785/09 el poder ejecutivo provincial reglamentó la Ley Provincial 7.543 de OTBN de Salta e incorporo un mapa de zonificación que establece: Categoría I (ROJO) incluye el 13% de la superficie total de bosque nativo; estas áreas están protegidas y no deben transformarse, por lo tanto, no se permite su desmonte ni aprovechamiento; Categoría II (AMARILLO), consideró al 52% de la superficie total de bosque nativo; son áreas de mediano valor de conservación, posible de utilizar mediante aprovechamiento sostenible, sistemas silvo-pastoriles, turismo y recolección e investigación científicas, pero no para cambio de uso de suelo o desmonte; Categoría III (VERDE) consideró al 16% de la superficie total de bosque nativo y constituyen sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse mediante desmonte.

Por lo tanto, la futura autorización de desmontes queda reducida a las zonas en categoría III (verde) y requiere de la aprobación de un estudio de impacto ambiental y la realización de una auditoría pública.

✓ Dilemas:

En Salta aún no está claramente establecida ni la cantidad de bosques que pueden ser deforestados en cada uno de los ecosistemas de la provincia ni el modo en que esto debe hacerse. Esto trae como consecuencia el hecho de que, si bien a la escala de cada proyecto en particular, pueden ser los adecuados para cumplir con los principios ambientales específicos del caso, a

escala provincial no resultan aptos para cumplir con el mandato legal de asegurar la función ambiental de los bosques.

La ley provincial presenta un alto nivel de ambigüedad, lo que hace que se tienda a favorecer la producción agrícola y ganadera de gran escala en desmedro de un aprovechamiento integral del bosque y su conservación. En la práctica sucede que una finca ubicada en una Zona Amarilla pueda, por ejemplo, pasar a ser “recategorizada” como Verde (si se cumplen ciertos requisitos) con las consecuencias que ello implica.

La lentitud en el proceso de aplicación de la ley y la falta de información favorecen la nula participación de la ciudadanía y en particular de las comunidades campesinas e indígenas.

A continuación analizaremos un caso en el cual se logró frenar el desmonte de un predio ubicado en la localidad de Dragones.

Por primera vez en la Argentina, la Justicia condenó a seis meses de prisión a un empresario que, desobedeciendo una clausura, siguió cultivando en un predio de diez mil hectáreas al que previamente había desmontado sin autorización. El empresario sancionado por la Justicia de Salta es Juan José Karlen, quien está asentado en la localidad de Dragones, en el noroeste de la provincia. El caso tiene una serie de agravantes, dado que una investigación de la AFIP que había comenzado en abril del 2013 detectó la presencia de unos “157 empleados no declarados, entre los que había menores, que eran sometidos a condiciones infrahumanas” de trabajo y vivienda en los campos de Karlen.

Cabe destacar por un lado que si bien la sentencia dictada por la jueza fue por “desobediencia a la autoridad” y la condena puede ser considerada como insuficiente y tardía, constituye un punta pie inicial para continuar con el control de los desmontes, no solo en Salta sino también en las demás provincias.

Otro punto a destacar es que recién después de la denuncia hecha por parte de AFIP, la Secretaría de Ambiente de la provincia descubrió que el imputado no

tenía permisos para desmontar, por lo que ordenó el cese de las actividades y clausuró con fajas el predio, aunque el empresario luego las rompió y siguió produciendo a pesar de esta medida legal. Se observa por lo tanto en este aspecto una falta de control por parte de la provincia, lo cual se hizo evidente también en otros casos como vimos anteriormente.

➤ **Córdoba**

Otra aspecto que resulta interesante analizar, es la situación por la que atraviesa la provincia de Córdoba. Los bosques nativos cordobeses no son los únicos que están en estado crítico. El tema es delicado en todo el país. Ante esta situación, el Congreso de la Nación sancionó en 2007 una Ley de Presupuestos Mínimos de Bosque Nativos.

Las provincias debían adherirse con una norma propia que tuviera como piso de protección la norma nacional (de allí el nombre de “presupuestos mínimos”). Para ello, se prevé el reparto de un fondo millonario. En Córdoba, la discusión y posterior sanción de esta ley fue polémica. La Comisión de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (COTBN) era el ente designado por la ley nacional para redactar un anteproyecto. Esto se logró tras un áspero debate de dos años que incluyó talleres regionales con campesinos, ONG, asociaciones rurales, científicos y ambientalistas.

La ley recibió algunas modificaciones en la Comisión de Ambiente de la Legislatura. Hasta allí, el sector científico-ambiental estaba de acuerdo con el texto, pero era resistido por las entidades rurales. Fue una sorpresa que el 4 de agosto de 2010 la Legislatura sancionara una ley completamente distinta a la que se había debatido durante casi tres años. Ahora, la norma es cuestionada por los ambientalistas y el sector universitario. La Universidad Nacional de Río Cuarto realizó un pedido de inconstitucionalidad que la Corte Suprema ha decidido tratar. La Universidad Nacional de Córdoba requirió la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación, organismo que también señaló varias incompatibilidades con la norma nacional. Y aunque viciada, la ley no

se aplica totalmente. Los productores ganaderos se quejan porque la actual reglamentación interfiere en la correcta aplicación de la ley provincial. Varios emprendimientos ganaderos en el norte y noroeste provincial están parados.

De esta manera, podríamos decir que la ley es letra muerta. La Secretaría de Ambiente de la Nación tampoco le ha girado a Córdoba los 20 millones de pesos que le corresponden. No es poco dinero si se piensa que en 2011 la Provincia destinó sólo 602 mil pesos a la protección de los bosques. El 70 por ciento de ese monto se debería repartir entre los propietarios de predios con bosque nativo, como manera de compensarlos por los servicios ambientales que presta ese monte al resto de la sociedad. El 30 por ciento restante lo debe utilizar la Provincia para proteger y estudiar estos ecosistemas.

✓ La norma provincial:

“La ley incorpora artículos que hablan de aprovechamiento del bosque y en ese marco autoriza el desmonte. No cumple con los objetivos de conservación”, señala Fernando Barri, biólogo integrante de la COTBN.

Según la norma nacional, las provincias deben dividir el territorio en tres categorías (rojo, amarillo y verde), según el grado de protección y de actividad productiva permitida. La norma provincial incorpora el término aprovechamiento del bosque hasta para la categoría roja. La ley nacional sólo autoriza que esta zona sea hábitat de comunidades indígenas, objeto de investigación científica y de actividades turísticas.

Córdoba permite los emprendimientos silvo-pastoriles en esta zona. El productor realiza un desmonte selectivo del bosque y siembra pasturas exóticas para el ganado. A pesar de que conserva algunos árboles nativos, lo concreto es que hay un cambio radical en el ecosistema. El bosque no es sólo árboles grandes, como quebrachos y algarrobos, sino también arbustos y hierbas.

La única salida parece ser una reforma de los artículos cuestionados, aunque ambientalistas señalan que la solución es sancionar una nueva ley de acuerdo

con el trabajo de la COTBN. En el norte y oeste cordobés, donde más bosque nativo subsiste, en 2010 quedaba apenas un 20 por ciento del monte cerrado que había 10 años antes (de 557 mil hectáreas en el año 1999 a sólo 113 mil en 2010).

Un reciente trabajo de los biólogos Marcelo Cabido y Laura Hoyos, investigadores del Instituto Multidisciplinario de Biología Vegetal (IMBIV) de la UNC, arroja una conclusión que impresiona: en sólo seis años – entre 2004 y 2010 – se redujo un 40 por ciento el bosque autóctono en todo el oeste y norte cordobés.

La paradoja es que Córdoba sancionó una ley en 2005 que prohibía todo desmonte que no fuera expresamente autorizado por la Provincia.

El relevamiento de la UNC muestra cómo desde entonces se siguió deforestando a una tasa muy alta. La evidencia es que Ambiente de Córdoba detectó muchos menos desmontes ilegales que los que realmente se produjeron, y que las multas o sanciones no surtieron suficiente efecto.

✓ Dilemas :

Un dilema que enfrenta la protección de bosques es que, en su inmensa mayoría, ocupan campos privados. No es sencillo exigir a un propietario que lo preserve y condicionarlo a que no pueda realizar en su suelo las tareas productivas que se proponga. Para eso, la nueva Ley Nacional de Bosques Nativos dispuso un sistema con la creación de un fondo para compensar económicamente a los dueños de tierras que conserven monte autóctono, como pago por el servicio ambiental que prestan y por la restricción que aceptan sobre otras actividades. Sin embargo esa Ley aún es de relativa aplicación, dadas las incompatibilidades con la Ley Provincial.

Para que el desmonte no siga ganando terreno, el rol del Estado aparece como central para regular y controlar. Hasta ahora, los números muestran que las regulaciones no alcanzan y los controles, mucho menos.

Si la extensión de la frontera agropecuaria, sobre todo por el avance de la muy rentable soja, es una de las causas principales de la deforestación, se evidencia un contrasentido: más allá de declamaciones y discursos, las políticas nacionales en la última década han favorecido el proceso de sojización en vez de limitarlo; también, si Córdoba está en condiciones de agravar las causas de sus ya recurrentes crisis hídricas o de no hacer su mínimo aporte conservando los bosques, para la mitigación de los efectos del cambio climático, o de no hacer nada ante una aún mayor concentración de la propiedad y uso de la tierra, con menos familias viviendo de actividades rurales.

- **CÓRDOBA 2013 - Legislación provincial**

Con el decreto 1131/12 se modifica la ley provincial y se restringen los desmontes.

A través de este decreto, el gobierno provincial difirió la aplicación de dos artículos largamente cuestionados de la Ley de Bosques 9814 hasta 2015. Básicamente, la reforma impide que las zonas de mediana y máxima protección puedan ser desmontadas cuando en las mismas existan condiciones para la producción.

Lo llamativo es que el decreto, publicado el 16 de agosto de 2013 en el Boletín Oficial, fue firmado por el gobernador José Manuel De la Sota en octubre de 2012 y permaneció en secreto durante diez meses. Incluso actualmente, luego de entrar en vigencia a partir de su publicación, organizaciones y especialistas cuestionan la falta de información por parte de la Provincia respecto de esta modificación.

A partir de esta reforma hecha por el decreto, Córdoba podría recibir los fondos que le corresponden según la Ley Nacional de Bosques. Sin embargo la Provincia sigue sin obtener ese dinero de la Nación debido justamente a que la normativa provincial no se adecuaba a los requerimientos de preservación, ya que es necesario que se sancione una nueva ley provincial.

Silvia Révora, Subsecretaria de Ambiente de la Nación, indicó que como la ley provincial no se adecua a la nacional, el monto destinado a Córdoba se repartirá entre las provincias que cumplen con la norma. Se trata de 19 millones de pesos que la Nación debía girarle a la Provincia, cifra que es suculenta si se tiene en cuenta que el presupuesto provincial de 2013 destinado a bosques nativos es de 1,5 millón de pesos.

El fondo estaba destinado a reforzar los mecanismos de monitoreo y control de la Provincia sobre este ecosistema y a compensar a los dueños de predios con bosque nativo que lo conserven.

Révora explicó que la intención era otorgarle excepcionalmente los fondos de 2013 a condición de que en 2014 Córdoba sancionara una nueva ley acorde a la nacional. También le solicitaron que diera información sobre las deforestaciones que mensualmente detecta por satélite la ONG Guyra, cuyos datos publica *La Voz del Interior*. La Provincia rechazó la propuesta y ratificó la intimación efectuada en agosto para que la Nación le envíe los fondos, de lo contrario iniciará acciones legales.

- CÓRDOBA 2014

Tras cinco años de recibir solo una pequeña parte de los fondos, la Nación finalmente decidió entregarle los fondos que le correspondían a Córdoba por la Ley Nacional de Bosques Nativos (19,2 millones de pesos). Córdoba es la tercera provincia que recibió más dinero, detrás de Salta y Santiago del Estero, con más de 30 millones cada una.

Cabe destacar que la Provincia sancionó su Ley de Bosques Nativos en 2010 y a partir de ese año ya estuvo en condiciones de recibir los fondos, sin embargo la Nación nunca los entregó. Además de las peleas políticas, la razón objetiva era que la norma provincial no respetaba los presupuestos mínimos fijados por la ley nacional.

Este argumento es el que esgrimió la Universidad Nacional de Río Cuarto para sustentar una denuncia por inconstitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia, la cual aún no fue resuelta.

La Provincia tenía tiempo hasta julio de 2014 para enviar los diferentes planes de conservación o de manejo sustentable presentados por los poseedores de tierras con bosque.

- CÓRDOBA 2015

La Provincia quiere rediscutir la ley, pero tras las elecciones. Hace tiempo que el reclamo de un cambio en la normativa sobre bosques nativos llega a los oídos de la actual gestión del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, quien es la autoridad de aplicación. Desde esta oficina reconocieron que el actual cuerpo normativo es deficiente y manifestaron su voluntad de cambiarlo y con la participación de todos los sectores, aunque esta discusión ocurrirá luego de las elecciones.

Además de las críticas de los sectores rurales y ambientalistas, la normativa también representa un dolor de cabeza en la negociación por los fondos que la Nación debe distribuir entre las provincias.

Por varios años, Córdoba no recibió un peso por este motivo. Finalmente, se limaron algunas asperezas con parches legales (decreto 1.131/12) y la promesa de un cambio de normativa.

Desde Ambiente indicaron que la idea es basarse en los principios incluidos en la normativa nacional. Realizar una normativa complementaria al texto madre, lo mismo que se hizo con la Ley Provincial de Ambiente, que es complementaria a la Ley General del Ambiente. Y agregaron, que en este proceso la discusión será amplia e involucrará a muchos actores. Sin embargo, descartaron que el mismo comience antes de las elecciones e incluso que el debate comience en 2015.

Sobre la actual convocatoria para retocar el mapa del OTBN, Ambiente confirmó que no habrá cambios sustanciales, ya que se trata de una aclaración. “*No se trata de un gran cambio en la ley, por eso se ha convocado a un sector acotado de los actores involucrados en el tema*”, reconocieron.

✓ En resumen, la cronología de los hechos:

- En 2010, la Legislatura aprobó la ley de bosque nativo. El texto final fue cuestionado por ambientalistas y biólogos.
- A fines de 2010, la Universidad Nacional de Río Cuarto realizó un pedido de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, que todavía no se expidió.
- En febrero de 2011, se publicó la reglamentación de la ley, que no conformó ni a ruralistas ni a ambientalistas ni a la Nación.
- En 2012 por tercer año consecutivo, Córdoba no recibió los fondos nacionales para proteger el bosque nativo y compensar a los dueños de predios con monte. Ambiente de la Nación confirmó que la Provincia debe modificar sus normativas para recibir ese dinero.
- El 4 de octubre de 2012, la Provincia modificó por decreto la normativa. Lo publicó el 16 de agosto de 2013. La Nación le negó nuevamente los fondos.
- El cambio de gestión en el Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, ahora a cargo de Fabián López, logró un acuerdo para que la Nación el envíe los fondos de 2014.

3. ANALISIS FODA

Con este análisis intentamos identificar los factores que pueden influir en el cumplimiento y efectividad de la ley que tratamos en este trabajo.

AMENAZAS:

- Falta de cumplimiento de las disposiciones que establece la ley nacional por parte de las provincias.
- Existencia de intereses políticos y económicos por parte de las autoridades provinciales.
- Existencia de intereses económicos por parte de las empresas públicas y privadas.
- Ordenamiento legal penal débil.
- Economía Capitalista.

OPORTUNIDADES:

- Metas sociales y políticas de lograr la protección tanto de pueblos originarios como de la flora y fauna autóctona nacional.
- La correcta adaptación de las provincias a la ley nacional.
- Difusión de los medios de comunicación acerca de las problemáticas forestales que atraviesan las distintas provincias para lograr conciencia social.
- Aplicación efectiva de políticas por parte del Estado de concientización ambiental.

FORTALEZAS:

- Declaración de áreas ecológicas protegidas.
- Incentivos pecuniarios para el cumplimiento de la ley tanto para el sector público como privado.

- Se da lugar a que se apliquen sanciones en caso de no cumplir con la ley.

DEBILIDADES:

- Falta de control exhaustivo sobre las leyes provinciales.
- Falta de pautas taxativas para el correcto cumplimiento de la ley nacional.
- Definición confusa de los conceptos protegidos por la ley nacional, que aluden a una interpretación ambigua. (Como el caso de la palabra “aprovechamiento” del artículo 4).

En base a estos elementos, creemos que lo más conveniente es llevar adelante una estrategia del tipo ofensiva, tomando las fortalezas y las oportunidades presentes, y diseñando un proyecto de mejora de aspectos, entre otros, tales como:

1. Un mayor control sobre las leyes provinciales para asegurarnos que estas respetan la ley nacional y que las áreas forestales realmente se encuentran protegidas y regidas por un plan ecológico sustentable.
2. Sanciones más severas para los infractores.
3. Crear conciencia social sobre las graves consecuencias que causa la deforestación.

4. CONCLUSIÓN

La problemática planteada nos lleva a preguntarnos entonces cuál debería ser el rol del Estado. Un tema que ha sido cuestionado por distintos pensadores a lo largo de la historia, quienes han intentado responder cuestiones como: cuál es el rol del Estado en la economía, hasta qué punto

debe intervenir en la regulación del mercado, como influye su accionar en la vida cotidiana de las personas o cuál es su participación en la preservación del medio ambiente, tema más reciente y que nos compete. La preocupación por el medio ambiente en general y la deforestación de los bosques argentinos en particular hace que sea indispensable la presencia del Estado con un rol activo; un Estado que actúe como mediador entre los distintos grupos de interés y que promueva el desarrollo de la actividad económica de empresarios y productores pero siempre preservando el medio ambiente y logrando un equilibrio con el mismo. En este tema el Estado se hizo presente mediante el dictado de las normas que hemos mencionado y que buscan proteger el medio ambiente y lograr un desarrollo sustentable. Sin embargo como hemos podido analizar el accionar del mismo frente al problema de la deforestación es bastante reprochable en cuanto al control que se requiere para hacer efectiva la aplicación de la Ley Nacional de Bosques y las leyes provinciales que la complementan.

En cuanto a la situación de la Provincia de Córdoba, hoy en día, concluimos que nuestra hipótesis se encuentra con altas posibilidades de ser refutada debido a que la perspectiva política y económica se encuentran en un cambio, con posibilidades de sanción de una nueva ley en la provincia de Córdoba que se adaptará a los presupuestos mínimos exigidos por la Ley Nacional de Bosques. Así se van a encontrar disminuidas las discrepancias que existen con la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, pudiendo acceder al subsidio por parte del gobierno nacional en términos claros y no burocráticos.

Por otro lado, según la información que obtenida en el caso de la Provincia de Salta, podemos decir que si bien encontramos situaciones en las cuales se logra frenar el desmonte y de alguna manera hacer cumplir con la Ley de Bosques y con las leyes provinciales, aún se observa la falta de controles adecuados y suficientes por parte del estado sobre todo del gobierno provincial, lo que demuestra la existencia de un marco legal insuficiente o que deja lugar a la libre interpretación por parte de los particulares y del mismo gobierno provincial al dictar su normativa. Si bien la provincia cuenta

con un importante presupuesto para fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Bosques, no hay controles efectivos y los desmontes ilegales se multiplican. Varios de estos desmontes se realizaron con permisos otorgados especulativamente antes de la sanción de la ley nacional y que luego no se adecuaron a la nueva normativa forestal. Este control insuficiente o débil facilita el accionar del sector privado que continúa con el desmonte irracional que llevó a la reducción de la selva pedemontana de las Yungas y del Chaco salteño, hasta el límite mismo de la extinción.

Por lo tanto podemos decir que la hipótesis planteada parece por el momento cumplirse en el caso de la provincia de Salta. Debido la continua e indiscriminada deforestación observada en los últimos tiempos y los pocos casos en los cuales se logra frenar la misma y condenar a los infractores, resulta evidente la necesidad de una ley nacional más fuerte y efectiva además, por supuesto, de leyes provinciales que acompañen en el mismo sentido para así también facilitar el control e intervención por parte del estado nacional y provincial.

Sin embargo también observamos una activa participación de grupos ecologistas y comunidades campesinas y aborígenes que con sus denuncias buscan que los distintos empresarios que realizan los desmontes ilegales cumplan efectivamente la ley y que el estado en su facultad de controlar y sancionar demuestre una mayor participación en el tema.

Sumado a esto, la gran preocupación en el último tiempo por la deforestación y el medio ambiente en general dadas sus principales consecuencias ecológicas, como las inundaciones, nos llevan a concluir que estamos en un proceso de cambio en donde la conciencia y accionar social para proteger el medio ambiente pueden y deben en algún momento reflejarse en el accionar del Estado que con todas sus facultades debe intervenir defendiendo el interés público en aquellos casos que así lo requieren; lo que de ser así llevaría a refutar la hipótesis planteada.

Bibliografía

- ✓ Informe Especial Defensor del Pueblo de la Nación 2009. Elaborado por Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable Dirección de Derechos Sociales.
- ✓ Monitoreo de Deforestación de los Bosques Nativos en la Región Chaqueña Argentina Informe N° 1: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia de Salta Publicado por Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF) Diciembre, 2012.
- ✓ Informe de Greenpeace Argentina 2013 y 2014.
- ✓ Informe de Greenpeace Campaña Biodiversidad.
- ✓ Diario La Voz del Interior, ediciones 2012 y 2015
- ✓ Diario Puntual, de Río Cuarto de la Provincia de Córdoba, edición del 10 de noviembre de 2015.
- ✓ Página/12 edición del 11 de octubre de 2015.
- ✓ Las Heras, José María. La Subsidiariedad no es un Teorema. Material en elaboración. Para el estudio del tema se completó con el punto 8 del capítulo 1 del libro Estado Eficiente.
- ✓ Finot, I. (2003). “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local” En: Serie Gestión Pública N° 36, CEPAL, octubre, Santiago de Chile.
- ✓ Finot, I. (2005). “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”. En: Revista de la CEPAL N° 86, Agosto, Santiago de Chile.

Capítulo 6: PARQUES INDUSTRIALES EN ARGENTINA COMO ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO URBANO Y GENERACIÓN DE NUEVOS ESPACIOS DE FORMACIÓN

INTEGRANTES DEL GRUPO:

DOMENE MURÚA MARÍA CELESTE, 27-33030081-2

GÓMEZ CAROLINA, 27-32372183-7

GONZALEZ VOIRON ALBA XIMENA, 27-32785644-3

ROMERO CATALÁ EUGENIA SOLEDAD, 27-32373754-7

PALABRAS CLAVES: Ordenamiento Urbano, Gestión Público-Privada, Parques Industriales.

1. INTRODUCCIÓN

Los parques industriales constituyen uno de los instrumentos más utilizados para el desarrollo de políticas de innovación y crecimiento del sector industrial a nivel mundial.

Desde sus orígenes en el siglo XIX en Inglaterra y la posterior implantación en Estados Unidos en el siglo XX, la popularidad de los parques industriales llevó a que los gobiernos de todo el mundo quisieran intentar replicar las medidas a través de la creación de espacios con infraestructuras físicas que generen y faciliten la transferencia de conocimientos entre las empresas y el incentivo a un desarrollo industrial local y regional.

En Argentina, los primeros proyectos surgieron en los años 50 y 60, pero comenzaron a funcionar en los años 70. En la década del 80 ocurrió la expansión más fuerte, estimulando la actividad industrial mediante políticas de promoción industrial, regional, y sectorial, provocando la puesta en marcha de nuevos parques y la reactivación de aquellos que estaban inactivos.

La actividad industrial argentina, ha tenido un crecimiento vigoroso en la última década, debido a los programas de incentivo industrial proporcionados por la Nación. Es por ello que se generó la necesidad de encontrar nuevos espacios para la instalación de fábricas. Los motivos: por una parte, las ciudades cada vez quedan más chicas para disponer de un espacio exclusivamente dedicado a la industria y es necesario encontrar mejores equilibrios a nivel económico, social y ambiental, y por otra parte, debido a la búsqueda continua de mejoras en la competitividad y mayor innovación.

Ante esta demanda creciente de espacios para el desarrollo de actividades productivas, muchos municipios del país están alentando la creación y la ampliación de parques industriales.

De esta convivencia entre el sector público y privado, han surgido distintas necesidades de ambas partes, como lo son la necesidad de expandirse, la de reorganizarse, la de cuidar el medio ambiente, entre otras. Como respuesta a ellas, desde el año 2003, se comenzó a profundizar en la gestión sobre una planificación y diagramación urbanística tanto a nivel nacional como provincial, trabajando sobre todo lo necesario para que dicha convivencia sea lo más eficiente, productiva y confortable posible; obteniendo dentro de los resultados, proyectos de Parques Industriales que ofrecen diversas ventajas para las empresas a la hora de instalarse en ellos, como así también beneficios mutuos a los sectores públicos y privados, derivados de la localización común, como ser: el incentivo a la agregación de valor industrial manufacturera y de servicios, la generación de nuevos empleos y el impulso del desarrollo industrial regional.

En el presente trabajo, desarrollaremos el resultado de la convergencia de estas necesidades, encontrándose reflejadas en el desarrollo de Parques o Predios Industriales, logrados cada vez con mayor planificación, acompañados de regulaciones cada vez más detalladas y abarcativas, atendiendo a un trabajo superador de todas las partes intervinientes tanto desde el ámbito público como del privado.

2. DESARROLLO

El fuerte crecimiento de la actividad industrial de la última década estimuló la demanda de espacios para la radicación de industrias e indujo a muchos municipios a planificar la reactivación fabril.

Según el Ministerio de Industria de la Nación, existen en el país 371 parques industriales que albergan a casi 5 mil empresas que comprenden más de 118 mil puestos de trabajo, mayoritariamente financiados con fondos públicos. En la última década se registró un importante aumento de la cantidad de empresas instaladas en parques industriales, de los cuales el 90% corresponden a empresas pequeñas y medianas.

Para ubicarnos más aún en lo que es un PARQUE INDUSTRIAL -cinturón, polígono, polo, predio o zona industrial- , lo definiremos como toda extensión de terreno urbanizado, dotado de infraestructura y servicios comunes necesarios para el establecimiento y evolución de las industrias que en él se instalen.

La radicación en los mismos, ofrece ventajas tales como:

- ✓ Seguridad jurídica en los permisos para operaciones industriales,
- ✓ Administración interna que garantiza la seguridad general de los propietarios,
- ✓ Mantenimiento permanente de la infraestructura,
- ✓ Certidumbre en la propiedad de la tierra,
- ✓ Seguridad en los servicios básicos de infraestructura,
- ✓ Seguridad de cumplimiento de la reglamentación ambiental,
- ✓ Fácil acceso a las principales vías de comunicación,
- ✓ Ubicación cerca de los asentamientos humanos y centros de educación, entre otras.

En este sentido, como rasgo positivo, la instalación de parques industriales propicia la dotación de infraestructura en zonas donde antes no existían. A su vez, los beneficios a largo plazo que implica la instalación de parques industriales se encuentran íntimamente ligados a la capacidad de los municipios de desarrollar e implementar distintos tipos de herramientas de gestión, a su capacidad de negociación y a la voluntad política para ejecutarlas.

Los parques industriales constituyen un tipo de espacio productivo común, diferenciado del tejido urbano en el que se insertan.

El objetivo de esta modalidad de gestión es la generación de economías de escala para brindar espacios y servicios específicamente adaptados a las necesidades de las industrias, minimizando las fricciones y conflictos territoriales con otras funciones urbanas.

En términos de promoción, los gobiernos municipales tienden a concebir parques para captar inversiones y generar empleo dentro de los límites de sus territorios, y en su localización se advierte una tendencia de concentración en rutas próximas al corredor del Mercosur, para garantizar una buena inserción regional. Para su creación y posterior gestión, los parques industriales requieren de la intervención de un grupo promotor y desarrollador, y pueden adquirir carácter oficial (público), privado o mixto; definidos como:

- ✓ Parques Industriales Públicos: son originados por iniciativas de gobiernos provinciales y/o municipales.
- ✓ Parques Industriales Privados: son originados por iniciativas particulares, incluyendo cooperativas.
- ✓ Parques Industriales Mixtos: son originados a partir de iniciativas entre sectores públicos y privados.

Con el paso de los años cada vez se está logrando una mayor participación del sector privado y un mayor trabajo en conjunto de ambos sectores.

Actualmente hay un total de 47 Parques Industriales Privados distribuidos en 6 Provincias.

➤ **Marco Normativo de Parques Industriales**

La Argentina adopta a través de su Constitución Nacional un sistema de gobierno Representativo, Republicano y Federal. La forma Federal implica la división de poderes entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, conservando estos últimos su autonomía en cuanto a su organización institucional y control de jurisdicción.

A nivel nacional, actualmente existe un Proyecto de Ley enviado al Congreso de la Nación, el cual amplía los beneficios, crea al Consejo Federal de Parques Industriales, asigna recursos presupuestarios, fija estándares mínimos de Infraestructura y medio ambiente.

De 23 Provincias, Córdoba es una de las 14 que cuentan con normativa que regula en materia de parques. Regulando a los mismos bajo la Ley Provincial N° 7.255 del año 1985 con su Decreto Reglamentario N° 5.283, la misma pese a su antigüedad es una de la más abarcativas en cuanto a las características de Parques, cuenta no solo con los requerimientos necesarios para su creación, sino que proporciona dos tipos de Aprobaciones de los mismos, separándolos en Aprobación Provisional (en carácter de proyecto), y Aprobación Definitiva.

Actualmente la Provincia de Córdoba cuenta con 14 Parques encuadrados en dicha Ley:

Parques Industriales con Aprobación Definitiva

1. PI. Ferreyra, Coop. UO y SP del Parque, Córdoba.
2. PI. Coop. SPI del Parque, CAPIL, Luque.
3. PI. Río Cuarto, Río Cuarto.
4. PI. Leonardo Da Vinci, Río Tercero.
5. PI. Piloto de San Francisco S.A., San Francisco.

6. PI. Villa del Rosario S.A., PIVIRSA, Villa del Rosario.

7. PI. y Tecnológico Villa María S.E.M, Villa María.

8. PI. Adrián Pascual Urquía, General Deheza.

Parques Industriales con Aprobación Provisoria

1. PI. Arroyo Cabral, Arroyo Cabral.

2. PI. Corral de Bustos IFFLINGER, Corral de Bustos.

3. PI. y Tecnológico Las Varillas "SEM", Las Varillas.

4. PI. Emprendimiento Productivo Leones, Leones.

5. PI. Morteros, Morteros.

6. PI y T. Villa Dolores, Villa Dolores.

Del total de los mismos, 6 presentan una administración Pública, 2 Administración Privada y 6 Administración Mixta. (Ver anexo Tipo de Administración de los Parques Industriales de la Provincia de Córdoba)

La provincia de Córdoba también cuenta, por Resolución Ministerial N° 069 del año 2014, con la conformación de la Mesa Sectorial de Parques Industriales, fundamentándose su creación en la necesidad de contar con un espacio para la articulación público-privada para el asesoramiento, consulta y discusión de políticas públicas de desarrollo sectorial y para el seguimiento y control de las actividades planificadas.

Actualmente debido a su reciente aprobación, solo se ha realizado al momento, la presentación y primer encuentro de la misma. En las entrevistas realizadas a personal del área de Parques Industriales de la Provincia, mencionan la importancia de éste espacio de intercambio donde no sólo se ha logrado atender consultas, sino también indagar en las necesidades actuales de la actividad, proponiendo discusión sobre políticas públicas y asesorando en problemáticas planteadas en el sector. Destacan que ya se encuentra próxima

la segunda Jornada de la Mesa Sectorial donde se trabajará sobre el avance entre lo desarrollado en la anterior y la presente, escuchando nuevas inquietudes y tratando de generar un proceso de retroalimentación de éste espacio, logrando evaluar el avance de lo planificado.

Finalmente la provincia ha presentado un Proyecto de Ley para Zonas Industriales y de Servicios, la cual apunta a enmarcar en la misma la creación y desarrollo de aquellas zonas que por sus características no logran cumplimentar la totalidad de los requerimientos de la Ley 7.255. Éste tratamiento de Zonas Industriales y de Servicio se presenta en respuesta al análisis de necesidades planteadas por quienes por distintas razones no logran o les ha generado marcadas dificultades adaptarse a la legislación vigente de Parques; luego de evaluadas las mismas se ha concluido en que sería una herramienta de desarrollo y acompañamiento tanto en lo técnico como legal, para aquellas localidades que por sus recursos disponibles, características de infraestructura, entre otras, les cuesta cumplimentar en su totalidad los requerimientos de la Ley 7255.

A nivel Nacional funciona el Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI), el cual es una base de datos estadísticos actualizada que permite disponer de la oferta detallada de predios aptos para la radicación industrial en todo el país, como así también la nómina de empresas allí instaladas. En dicho registro, se pueden inscribir todos los Parques Industriales Públicos, Privados y Mixtos radicados en el territorio argentino.

Actualmente se encuentran trabajando de manera conjunta Provincia y Nación, de forma tal que se busca que cada Parque que solicita su inscripción en el RENPI, haya cumplimentado la normativa Provincial, colaborando con ello para su progreso y alineación con la legislación vigente.

Todo Parque Industrial que quiera acceder a los beneficios del Programa Nacional para el desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario, deberá estar inscripto en el RENPI.

Por ello, entre otras razones, es importante resaltar la participación de organizaciones como la Unidad de Desarrollo Industrial Local (UDIL), en el desarrollo de proyectos como los Parques Industriales, cuyo objetivo es potenciar y fortalecer alianzas con los actores locales en el Proceso Productivo-Industrial local, actuando en coordinación con los Gobiernos Provinciales y Municipales.

Otra organización relevante en este tipo de desarrollos es la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), organización sin fines de lucro, que tiene entre sus propósitos; ejercer la representación gremial del sector comercial, industrial, de servicios, productor regional, buscando la defensa de los intereses de dichos sectores, promoviendo el desarrollo económico mediante sus áreas de Economías Regionales, Jóvenes Empresarios, logrando una mirada de género a través de la comisión de Mujeres CAME.

Por otra parte a nivel Provincial sin duda tiene cada vez mayor participación la Unión Industrial de Córdoba (UIC), teniendo como objetivo lograr ser el referente del sector empresario con activa participación en la generación de Políticas de Estado y la mejora de la competitividad, promoviendo el reconocimiento de su rol social.

➤ **Centros de formación y capacitación – En búsqueda del desarrollo de nuevos conocimientos.**

Los parques industriales ofrecen ventajas asociadas al crecimiento de la productividad y del empleo. Sin embargo, también son mayores las necesidades de la industria en cuanto al logro de un proceso de transferencia de conocimiento y de desarrollo de un sistema regional de innovación que dé lugar a un crecimiento sostenible en el largo plazo. Por eso no sólo es importante impulsar los parques industriales como herramientas para el ordenamiento y el desarrollo de las empresas, sino también para el fortalecimiento del capital humano, y el desarrollo de centros de capacitación

e investigación que permitirán crear efectos multiplicadores en la cadena de valor.

A nivel regional, en los últimos años las iniciativas ligadas a políticas de carácter industrial, se enfocaron en la promoción de parques de negocios con un componente tecnológico o de parques industriales y empresariales con áreas tecnológicas. En América Latina, desde principios de este siglo han tomado impulso las políticas de ciencia y tecnología fomentando el desarrollo de Parques Científicos Tecnológicos.

La idea de ello, es lograr la generación y transferencia de conocimiento a partir de la instalación de instituciones de investigación en dichos predios, y se diferencia de lo que nosotros conocemos como parque industrial, debido a que se basa en propiciar un lugar de generación e intercambio de conocimiento y de innovación creando un sentido de unidad, organización y coordinación de las actividades desarrolladas en el seno del parque, así como la prestación de los servicios de alto valor añadido a las empresas instaladas.

En el caso de Argentina, los parques, en comparación con algunos de los brasileños y mexicanos, suelen tener un tamaño relativamente menor, tanto en dimensiones físicas como en número de empresas y empleados asociados a ellos; es por esto que es necesario poner énfasis en la capacitación y el desarrollo profesional y científico en estos predios industriales, con el objeto de la generación de valor a partir de la transferencia de nuevos conocimientos.

En el año 2014, se empezó a poner en práctica ésta iniciativa en diversos parques industriales de la provincia de Buenos Aires, con el objeto de capacitar en diversos oficios a sus trabajadores. La iniciativa, que surgió de un convenio tripartito entre el área educativa provincial y los ministerios bonaerenses de Producción y de Trabajo, apuntó a fortalecer y profundizar los lazos entre la educación y los sectores productivos.

Debido a la favorable respuesta obtenida con anterioridad, en el año 2015, se anunció la creación de 70 escuelas de oficio en la provincia de Buenos Aires,

donde se toma como premisa la importancia de no solo sumar cantidad de parques, sino la calidad con la cual se trabaja en ellos.

En cuanto a la provincia de Córdoba, el gobierno asumió el compromiso de proveer a los distritos con más de 15 mil habitantes, la instalación de infraestructura necesaria, incluyendo sus correspondientes escuelas de oficio y servicios de ciencia y tecnología, como se puede observar en el nuevo Parque Industrial de Villa María, en el cual se realizó un acuerdo de colaboración de trabajo con la Universidad Tecnológica Nacional y la Universidad Nacional de Villa María, con la finalidad de que las empresas que se radiquen en el predio accedan a capacitación laboral, asesoramiento y servicio técnico, investigación aplicada y desarrollo tecnológico.

Por otra parte, cabe destacar, que el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) ofrece cursos de capacitación, talleres y seminarios para las diferentes áreas industriales. Estos cursos, tienen una programación anual o bien son dictados por solicitud de las empresas, por personal del INTI o con docentes contratados especialmente.

La importancia de la formación para el ámbito industrial, radica en la posibilidad de brindar mayores herramientas de las cuales puedan valerse los trabajadores para el progreso y desarrollo de los parques industriales, brindando así un mayor aprovechamiento de los recursos y una mejor puesta en marcha del polo industrial en su conjunto.

Es por esto que la articulación entre la administración pública y los sectores privados deberían generar actividades conjuntas y sinérgicas orientadas cada vez más hacia actividades de ciencia y tecnología, tratando de realizar un uso intensivo del conocimiento, investigación y desarrollo. A su vez es importante destacar que muchas de estas empresas que forman parte del parque industrial se caracterizan por ser Pymes, con dificultades para el acceso al financiamiento y muchas veces inexpertas, lo que hace que su participación y acceso a los parques, mediante la articulación público privado, les dé la posibilidad de crecer mediante el logro de la innovación a través del conocimiento compartido.

En base a datos estadísticos arrojados de investigaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Industria de la Nación, se puede inferir que en nuestro país, la inversión en actividades de ciencia y tecnología se encuentra explicada en un 90% por la inversión en I+D. Esta última ha aumentado en valores nominales tres veces con respecto a 2009, alcanzando casi los 20.000 millones de pesos para el año 2013, mientras que la inversión en I+D en relación al PBI aumentó un 24%, en el mismo lapso.

Se destaca también que el Sector Público concentra un 77,2% en lo que refiere a financiamiento en inversión de I+D mientras que el Sector Privado acumula un 22,3% del mismo. Dentro de estos porcentajes se puede visualizar que la mayor parte de esta inversión se orienta al desarrollo del personal dedicado a la I+D, fomentando de esta manera la capacitación y formación científico - profesional de los recursos humanos abocados a la industria.

VER ANEXO INDICADORES

3. ANÁLISIS FODA - PARQUES INDUSTRIALES CON ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-PRIVADA

FORTALEZAS

- Constituyen herramientas de fortalecimiento de cadenas de valor y de vínculos entre los diferentes actores,
- Ofrecen seguridad jurídica en el otorgamiento de permisos de operaciones y certidumbre en la propiedad,
- Desarrollan un sistema de gerenciamiento para su posicionamiento competitivo y beneficios impositivos.
- Administración interna que garantiza la seguridad general de los propietarios,

- Cuentan con facilidad de acceso a las principales vías de comunicación y dotación de infraestructuras,
- Seguridad de cumplimiento de la reglamentación ambiental,
- Expansión mediante la creación de Parques de Actividades Económicas y de Institutos Técnicos, destinados a la formación de recursos humanos especializados,
- Posibilidad de generar administraciones con autofinanciamiento para la realización de obras en el Parque,
- Promueve la reorganización y localización de las Industrias.
- Aporte de profesionales por parte de los organismos estatales y la continua inversión y fomento del desarrollo de los mismos.
- Generación de economías de escala, fomentadas por la proximidad entre encadenamientos productivos. Las redes, y el logro de sinergias que se generan por la combinación en el espacio de los recursos productivos.
- Por otra parte la caracterización de la participación Pública dentro del tipo de Administración, genera la fortaleza de facilitar la participación en los subsidios otorgados por el Estado tanto a nivel Provincial como Nacional,
- Finalmente, sin duda, una de las fortalezas que más resalta dentro de los aportes de la intervención de una Administración Privada es la interiorización en las necesidades y posibilidades de los Industriales.

OPORTUNIDADES

- Fuerte crecimiento de la actividad industrial de la última década, estimulando la demanda de espacios para la radicación de industrias,
- Promoción industrial: subsidio impositivo y fiscal,

- El gobierno, mantiene un programa de más de 350 millones de pesos para apoyo a los parques públicos,
- Créditos de tasa blanda del Banco Nación con subsidio del Ministerio de Industria,
- Proyectos desarrollistas para Pymes (incluyen capacitaciones para aumentar el nivel de productividad),
- Interés por parte de Inversores extranjeros para radicar industrias en el país,
- Fomento de la RSE (responsabilidad social empresarial), en todo lo que concierne al medio ambiente, seguridad, desarrollo y objetivos del milenio.

DEBILIDADES

- Dificultad para acceder a tierras para la construcción de Parques Industriales,
- Intereses contrapuestos entre el sector Público y Privado,
- Dificultad para trabajar en la resolución de problemas entre Regiones (por ejemplo resolución de ejidos municipales),
- Se tiende a establecer una fuerte competencia entre municipios por la atracción de inversiones,
- Imposibilidad de lograr efectos multiplicadores, y que esto se debe a la propia lógica de funcionamiento y de localización de los parques, que no siempre tienen en cuenta las posibles articulaciones con el resto de los actores, en términos de encadenamientos productivos, de cooperación, regulación y planificación,
- Dependencia por parte de Pymes o pequeños municipios de otras entidades debido a la falta de recursos,

- Gestación de Parques sin tener en cuenta la legislación vigente.

AMENAZAS

- Cambios de Gobiernos,
- Inestabilidad económica,
- Falta de disponibilidad de servicios básicos para el desarrollo y aprovisionamiento de Parques Industriales y de las Industrias radicadas en ellos,
- Altas tasas de interés para préstamos bancarios, el gobierno tiene que salir a financiar las operaciones,
- Preferencia por el capital y desarrollo propio, en pymes de la región,
- Falta de información y conocimiento de las leyes o gestiones que refieren a Parques Industriales, por parte de ambas partes.

4. CONCLUSIONES

Luego del análisis realizado, coincidimos en que sin duda los Proyectos de Parques Industriales son un fiel reflejo de la articulación Pública-Privada. A través de los años y en los diferentes niveles del Estado, se ha demostrado que la participación del sector Privado planteando necesidades y propuestas de manera organizada y desde un rol activo puede llegar a generar resultados óptimos. Sin duda que es de suma importancia el papel desempeñado por el Estado cumpliendo sus funciones, no sólo desde un rol que proporcione seguridad jurídica, sino que también como proveedor de bienes y servicios públicos, interviniendo con una planificación participativa, brindando para trabajar en conjunto, el asesoramiento que como gerenciador debe manejar.

Resaltamos que es el Estado el que debe propiciar el desarrollo de espacios de formación y capacitación, invirtiendo en personal cualificado, para que de este modo se logre la creación y desarrollo de nuevos conocimientos y mayor innovación, permitiendo el logro de nuevas fuentes de trabajo, procesos productivos de calidad, y por ende alcanzar resultados favorables en el crecimiento de la industria nacional, a través del fortalecimiento de las economías locales y regionales.

Por lo tanto, consideramos que el rol del Estado, no solo consiste en ser el generador de la producción de bienes y servicios, sino también, debe ser entendido como el responsable de la conformación del capital social, coordinando, mediando y facilitando acciones, que lleven a la toma decisiones colectivas en la que participen todos los interesados y actores de la sociedad.

Bibliografía y Referencias

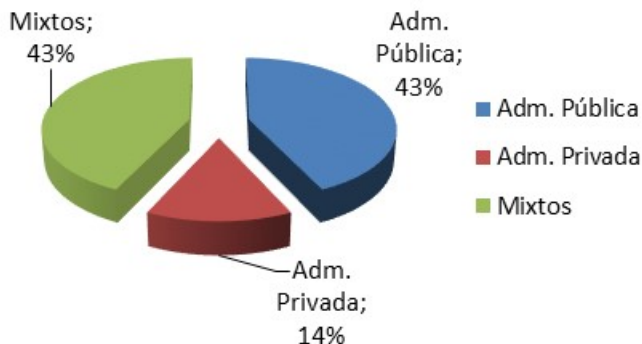
- ✓ Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.
- ✓ Ministerio de Industria Comercio, Minería y Desarrollo Científico Tecnológico de la Provincia de Córdoba. (Entrevista con personal del Área de Parques Industriales).
- ✓ Ministerio de Industria de la Nación.
- ✓ <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/A33663052C644637832573D90046CF6E?OpenDocument&Highlight=0,7255>
- ✓ <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/36704c1158c32011032572340058a002/abcfb0a2e4c2c17103257be4007561fb?OpenDocument>
- ✓ <http://www.industria.gob.ar/parques-industriales-3/>
- ✓ Los parques científicos y tecnológicos en América Latina Un análisis de la situación actual Andrés Rodríguez-Pose Junio 2012

- ✓ <http://www.industria.gob.ar/wp-content/uploads/2012/08/Parques-industriales-publicos-en-el-bicentenario.pdf>
- ✓ <http://www.industria.gob.ar/renpi/>
- ✓ <http://www.redcame.org.ar/>
- ✓ <http://www.uic.org.ar/>
- ✓ http://www.abc.gov.ar/?q=content/educacion_lanzo_cursos_de_formacion_profesional_en_parques_industriales_de_la_provincia
- ✓ <http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=30888>
- ✓ <http://argentina.ar/2015/05/14/educacion-38081-crearan-escuelas-de-oficios-en-70-parques-industriales-de-la-provincia-de-bs-as.php>
- ✓ <http://parqueindustrial.villamaria.gob.ar/beneficios.asp>
- ✓ <http://blogs.laverdad.es/forocontunegocio/2014/07/01/los-5-parques-industriales-mas-grandes-del-mundo/>
- ✓ <http://www.telam.com.ar/notas/201403/53765-315-parques-industriales-en-argentina-dan-vida-a-7700-empresas-y-empleo-a-240-mil-trabajadores.html>
- ✓ <http://www.telam.com.ar/notas/201507/114611-destacan-crecimiento-parques-industriales.html>
- ✓ Tella, Guillermo y Robledo, Laila. (2011), “Gestionar áreas industriales: Estrategias para el desarrollo económico local”. En: Buenos Aires, Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos Nro. 64 (octubre), Ed. IC Argentina, pp. 38-47.
- ✓ <http://metropolitana.org.ar/idm/el-crecimiento-de-los-parques-industriales-motor-de-la-economia-para-la-region-metropolitana/>
- ✓ <http://www.accionpyme.mecon.gov.ar/prensa/sup-clasificados-primera-expo-de-parques-industriales/>

- ✓ <http://www.accionpyme.mecon.gov.ar/prensa/el-estado-nacional-fortalece-su-politica-de-parques-industriales-impulsando-la-competitividad-de-sus-empresas/>
- ✓ http://indicadorescti.mincyt.gov.ar/documentos/indicadores_2013.pdf
- ✓ Las Heras, José María. Estado Eficiente. Segunda Edición (2008). Ed. Buyatti.
- ✓ Las Heras, José María. De Resultados En El Estado. Un Enfoque Al Ciudadano. Ed. Osmar Buyatti. 1ª ed. Buenos Aires, 2009.
- ✓ Ley Provincial N° 7255 / 1985. Ley de Parque Industriales de la Provincia de Córdoba.
- ✓ Decreto N° 5283/85. Reglamentario Ley N° 7255.
- ✓ Resolución Ministerial del Ministerio de Industria, Comercio, Minería y Desarrollo Científico Tecnológico N° 069/2014. Para la creación de la Mesa Sectorial de Parques Industriales.
- ✓ Ley 9727- Ley de Promoción y Desarrollo Industrial de Córdoba.
- ✓ Decreto 915/2010- Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario.
- ✓ Resolución 40/2010. Ministerio de Industria de la Nación.

ANEXOS

- Gráfico: Tipo de Administración de los Parques Industriales de la Provincia de Córdoba -Aprobados por Ley Provincial N° 7255-



➤ Contexto internacional – Parques Industriales con mayor desarrollo

Podemos encontrar muchos polígonos industriales en todo el mundo y algunos de ellos destacan más que otros. En base a las características de desarrollo e innovación que presentan, es posible enumerar algunos ejemplos claves de parques industriales con mayor capacidad, infraestructura, y desarrollo en el mundo.

1. Jubail II, Arabia Saudita

Debido al alto crecimiento y desarrollo en la zona en los últimos 30 años, se construyó para poder desarrollar el núcleo industrial de Jubail (La petroquímica). Debido a su gran envergadura y desarrollo, que atrae a los mejores especialistas técnicos y comerciales de diferentes países.

2. Silicon Valley, EE.UU.

Se conoce como el parque tecnológico más famoso del mundo, por la gran cantidad de empresas tecnológicas internacionales, como Hewlett-Packard y General Electric, Google, Yahoo, entre otras.

Es uno de los mejores centros de innovación de la alta tecnología y principal centro de inversión de EEUU.

Debido a su gran desarrollo, atrajo a gran cantidad de profesionales extranjeros y se ha convertido en uno de los principales centros de investigación tecnológica del país. Cuenta con la colaboración de diversas universidades localizadas en los alrededores como ser Stanford, Berkeley, Santa Clara, Universidad Estatal de San Jose, etc; que son las encargadas de proporcionar las investigaciones pertinentes para el desarrollo tecnológico del polo y la formación del personal.

3. Santa Catarina, Brasil

Las capacidades de infraestructura de este parque incluirían los mejores aeropuertos, ferrocarriles, puertos y carreteras internacionales, conectando así con éxito la región con el resto del país. Esta zona industrial es autosuficiente en términos de energía eléctrica y el suministro de gas.

4. Parque Industrial de Suzhou, China y Singapur

Suzhou es un proyecto conjunto de China y Singapur, que comenzó en 1994. El foco principal se basa en instalaciones de educación superior que promueven la innovación tecnológica y la sostenibilidad ambiental. Alrededor de 100.000 estudiantes chinos e internacionales están inscriptos en diversas universidades en Suzhou. En el año 2014, se registró un crecimiento del 8% y más de 90 empresas de las 500 registradas en el listado de Fortune, han invertido en 150 programas dentro del parque.

5. Electronic City, India

Electronic City alberga una gran cantidad de empresas de alta tecnología, como Bosch, Wirpo, Infosys, Siemens, Intel, CGI, Volvo, Audi, BMW, Toyota, Honda, Volkswagen, etc.

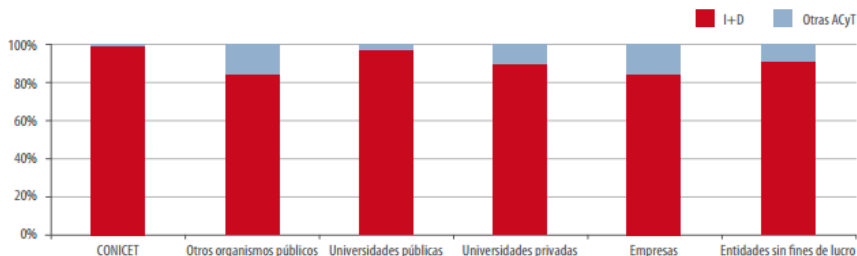
Si bien el parque no cuenta con una gran infraestructura, es uno de los más prometedores en el mundo y capaz de contribuir a grandes desarrollos de infraestructura del país.

➤ INDICADORES DE INVERSIÓN Y GASTOS EN I + D: Tablas y gráficos

CUADRO N°8: INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO Y GASTOS EN ACTIVIDADES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS POR SECTOR DE EJECUCIÓN. AÑO 2013 (EN MILES DE PESOS CORRIENTES)

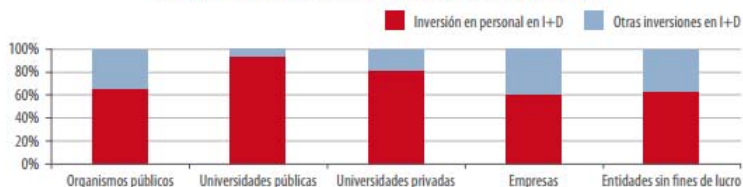
Sector de ejecución	Inversión en I+D	Inversión en ACyT	Relación Inversión I+D/ACyT
CONICET	3.354.100	3.384.499	0,99
Otros organismos públicos	6.017.112	7.121.494	0,84
Universidades públicas	5.781.394	5.946.267	0,97
Universidades privadas	289.708	322.431	0,90
Empresas	4.134.147	4.906.967	0,84
Entidades sin fines de lucro	348.039	384.112	0,91
Total	19.924.500	22.065.770	0,90

GRÁFICO N°13: INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN RELACIÓN AL TOTAL DE GASTOS EN ACTIVIDADES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN SECTOR DE EJECUCIÓN. AÑO 2013



*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
 IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
 PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
 PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

**GRÁFICO N°16: INVERSIÓN EN PERSONAL Y OTRAS INVERSIONES EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO.
 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN ENTIDAD. AÑO 2013**



**CUADRO N°11: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO.
 AÑO 2013 (EN MILES DE PESOS CORRIENTES)**

Sector de financiamiento	Inversión en I+D	%
Sector público		
Gobierno nacional y provincial	15.042.515	75,5
Educación superior pública	337.788	1,7
Sector privado		
Empresa	3.999.085	20,1
Entidad sin fines de lucro	177.927	0,9
Educación superior privada	262.444	1,3
Sector externo		
Transferencias, subsidios, etc.	104.741	0,5
Total	19.924.500	100,0

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
 IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
 PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
 PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

**CUADRO N°59: RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE LA INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
 RESPECTO DEL PBI EN PAÍSES SELECCIONADOS**

Países	Año	Inversión en I+D/PBI (%)
Japón	2013	3,49
Alemania	2013	2,94
Estados Unidos	2012	2,81
Australia	2013	2,81
Francia	2013	2,23
China	2013	2,02
Canadá	2013	1,62
Portugal	2013	1,36
Italia	2013	1,25
España	2013	1,24
Brasil	2012	1,24
Argentina	2013	0,60
México	2012	0,44
Chile	2012	0,36
Uruguay	2012	0,24
Colombia	2012	0,22
Panamá	2011	0,18
Bolivia	2009	0,16
Paraguay	2012	0,09
Nicaragua	2002	0,05

Nota: PBI - Producto Bruto Interno.
 Fuente: elaboración propia, OCDE y RICYT.

Capítulo 7: PLAN DE DESARROLLO NOROESTE

INTEGRANTES DEL GRUPO:

ACEVEDO PAULO, 20-09549179-1

PANIRI ROMINA ALEJANDRA, 200442055

RIBOTTA CAROLINA ELIANA, 23-34189482-4

PALABRAS CLAVES: Gestión Público-Privada, Plan de Desarrollo Noroeste, Córdoba.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, se realiza con el objetivo de abordar la problemática existente en el sector noroeste de la Provincia de Córdoba como región postergada en el ámbito económico, educacional y de servicios públicos. En función de las limitaciones geográficas y sociales presentes en la región, se busca a través de la implementación de un plan lanzado por el Gobierno de la Provincia, incentivar y mejorar indicadores de desarrollo de este territorio, es decir promover la producción, educación, capacitación, salud, turismo y cultura.

El trabajo consiste en analizar la aplicación de dicho plan- llamado Plan Desarrollo Noroeste-, en el que participan reparticiones del gobierno, la Fundación del Banco de Córdoba y distintos actores privados.

Considerando la magnitud del programa en cuanto a la diversidad de actividades a desarrollarse pondremos especial atención en el objetivo de promoción, difusión y estímulo de la producción de productos artesanales, mediante el análisis del Programa Productos Regionales en Gondolas y

complementariamente la sanción de la Ley N°10.280 de promoción de hierbas medicinales y aromáticas.

En primera instancia se expondrá una síntesis teórica sobre el cual se basan las argumentaciones del trabajo. Para ello se recurrió a una recopilación y análisis de bibliografía, un rastreo y análisis de publicaciones periodísticas, y de las páginas web oficiales del Gobierno de la Provincia de Córdoba y de la Fundación del Banco de Córdoba.

A partir de la investigación y análisis sobre las implicancias de un desarrollo local, expondremos las ideas principales en cuanto a la promoción de esta política, y sus beneficios en la zona del noroeste cordobés. Estos planteamientos se conjugan a través de la metodología de análisis FODA, que permitirá focalizar en los aspectos centrales del programa. En base al diagnóstico obtenido, se podrá abordar la verificación de las hipótesis que surgieron al estudiar la implementación de este proceso de desarrollo territorial.

El alcance del trabajo tendrá como eje principal la articulación existente entre los actores públicos y privados y las limitaciones y extensiones en el rol de estos. Por ello se plantearon las siguientes hipótesis:

1. Para alcanzar un desarrollo regional, el Plan de Desarrollo Noroeste, parte de impulsar un crecimiento endógeno, que sentará las bases para promover factores exógenos que permitirán un desarrollo sostenible y dinamizarán la región.
2. El desarrollo local de una región debe sentarse sobre un plan de políticas públicas específicas, cuya viabilidad contribuya a la continuidad y sostenimiento del desarrollo
3. El Plan de Desarrollo Noroeste realizado en el marco de una gobernanza multinivel, otorga mayores beneficios que un plan desarrollado jerárquicamente desde un único nivel del estado.
4. Un programa de desarrollo territorial y el acompañamiento de un marco normativo a nivel nacional, permite el fortalecimiento de programas de desarrollo local, mejorando las redes de apoyo a la producción y de

cooperación de actores públicos y privados, dotando a dichas iniciativas, de un grado mayor de institucionalidad.

5. Ante las posibilidades reales de exportación que tienen las hierbas aromáticas y medicinales, la integración de su cadena de valor desde la producción hasta la comercialización, permite que el producto o rentabilidad económica obtenida permanezca en la región de origen.

6. La instalación aislada de una empresa privada no logra el desarrollo sostenible y sustentable de la región sino existe intervención de políticas públicas.

Para finalizar, en la conclusión abordaremos los puntos más relevantes del análisis efectuado, señalando la contribución que despliega en la región, este tipo de políticas de desarrollo.

2. MARCO CONCEPTUAL

➤ El desarrollo territorial

Un territorio es un espacio geográfico caracterizado por la existencia de una base de recursos naturales específica, una identidad histórica y cultural particular, relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias, y determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso.

De este modo, puede decirse que el Desarrollo Territorial es un proceso efectuado por los actores de dicho territorio que procura fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos para afianzar el conjunto de relaciones socio-institucionales y el sistema económico-productivo local -con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad y fomentar la inclusión social-. Involucra el desarrollo de la capacidad de las comunidades de tomar control de su propio desarrollo, construyendo de manera colectiva un pensamiento crítico propio junto con un conjunto de instrumentos e instituciones que permitan a los miembros de la comunidad replicar este proceso en el futuro.

La planificación del desarrollo territorial se constituye entonces como la herramienta para la administración y el gobierno de una sociedad. Dicho gobierno puede realizarse a través de la gobernanza que es una forma de ejercicio de gobierno, en que la coherencia de la acción pública no responde a las decisiones y acciones centralizadas propias de la élite político administrativa, sino que responde a la coordinación entre distintos actores públicos y privados para definir espacios comunes y metas compartidas. Este enfoque busca maximizar los impactos de la acción pública mediante la coordinación y participación de los actores públicos y privados en la acción pública, de modo de lograr propósitos de desarrollo en un marco democrático y participativo, con explícitos compromisos de eficiencia en la gestión.

Este escenario plantea a todo gobierno territorial nuevas funciones estrictamente políticas (voluntad de concertación y capacidad de liderazgo y negociación) y nuevas funciones sociales (capacidad de animación para crear sinergia).

Cabe destacar, que en términos de Desarrollo Territorial, Desarrollo Local no es únicamente desarrollo municipal. El sistema productivo local, que incluye entre otros elementos, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos y comerciales relevantes para explicar la eficiencia productiva y competitividad de la base económica de un determinado territorio, no tiene por qué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o provincia.

El desarrollo local es un enfoque territorial y de “abajo-arriba”, pero debe buscar también intervenciones de los restantes niveles decisionales del Estado (provincia, región y nivel central) que faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles.

Asimismo, hay que añadir que el desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico local. Se trata de un enfoque integrado en el cual

deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo.

Como parte fundamental de una estrategia local de desarrollo hay que crear condiciones favorables desde el punto de vista institucional, a fin de construir entornos territoriales facilitadores de la incorporación de innovaciones y nuevos emprendimientos. Para ello hay que fomentar la cultura emprendedora local y la concertación público-privada para el desarrollo. En este sentido, hay que insistir en que el concepto de instituciones no se refiere únicamente a organizaciones, sino a redes, normas y reglas explícitas o implícitas de comportamiento humano en un territorio.

El enfoque del desarrollo local supone un planteamiento integral y contextualizado sobre el funcionamiento de las economías. Dicho enfoque conduce a una estrategia que debe acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico y el ajuste externo con actuaciones orientadas a lograr la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión y socio institucionales en el conjunto de los diferentes sistemas productivos locales y tejido de empresas existente. De ese modo se trata, en suma, de completar las exigencias del ajuste ante el cambio estructural de forma que incluya el conjunto de la economía y los actores reales, y no sólo los actores financieros y los grupos de la “nueva economía” globalizada.

La ausencia de políticas activas de promoción económica en el nivel territorial ha impedido la generación de entornos favorables a la incorporación de innovaciones en las microempresas y pequeñas empresas, sobre la base de la articulación en red de las instituciones públicas y privadas que tienen responsabilidades en el desarrollo económico. La promoción del desarrollo económico local necesita, por tanto, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública y privada, como condición necesaria para crear ambientes innovadores territoriales.

Como es conocido, la privatización, la apertura de mercados y la desregulación de las economías, conducen a una creciente concentración de capital en la esfera privada, ante lo cual es preciso reforzar la capacidad de los

diferentes sistemas productivos locales, a fin de igualar las condiciones de competencia empresarial y regional, y para atender a los objetivos de cohesión social, al tiempo que se fomenta la productividad y competitividad de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales son decisivas en la generación de empleo e ingreso para la población.

En función de lo anteriormente expresado resulta clave definir si el Desarrollo Territorial debe realizarse en forma exógena o endógena. En el desarrollo exógeno se implementan modelos o prácticas determinadas en el exterior de la región. La planificación del desarrollo se ejecuta desde un “ámbito central” -el Estado- que juega un papel minimalista (solo provee lo que el mercado no puede), entendiendo que su constante intervención entorpece el mercado. Los beneficios principalmente económicos no se quedan en la zona local sino que son llevados nuevamente al exterior, y los propios recursos y capacidades regionales son subvalorados. Mediante este desarrollo se logra un alto nivel tecnológico, productivo y comercializador, buen acceso a mercados financieros, un mejor acceso a la formación y un mayor nivel de automatización.

Por otra parte, el desarrollo endógeno frecuentemente se asocia con la capacidad de una comunidad local para utilizar el potencial de desarrollo existente en el territorio y dar respuesta a los desafíos que se le plantean en un momento histórico determinado. Es un fenómeno integral que abarca múltiples dimensiones de las sociedades: económica, social, ambiental, política, institucional, cultural, simbólica. Busca un objetivo múltiple, que requiere coordinar eficiencia económica (adecuación óptima entre medios y fines), equidad social (distribución igualitaria de las riquezas producidas en el presente) y equilibrio ambiental (reproducción sostenida de los recursos naturales y biológicos de la humanidad de cara al futuro). Ello, en el marco de reglas de juego institucionales que promuevan la democracia, la participación ciudadana y la confianza entre actores. Es decir, los actores locales a través de sus iniciativas y decisiones de inversión y de la participación en la formulación y gestión de las políticas, contribuyen al desarrollo y la dinámica productiva de una localidad, un país o un territorio.

Este tipo de desarrollo propone acciones a partir de las propias capacidades de una comunidad, desde “adentro” hacia “afuera”, desde los recursos propios hacia la atracción de recursos externos, desde el territorio hacia el extranjero. Trata de activar las energías productivas, organizativas y creativas de una sociedad y de aprovechar mejor las oportunidades del contexto.

Por último, puede decirse que la implementación de un buen plan de desarrollo requiere:

- ✓ La descentralización administrativa (y fiscal) y la construcción de una institucionalidad territorial
- ✓ La construcción de las instituciones de la región en apoyo a la competitividad de las empresas del territorio (información, mercadeo, servicios financieros, seguro, investigación)
- ✓ La construcción del capital social local, y la participación de grupos organizados locales a la gestión local
- ✓ La planificación local y regional para definir una visión compartida, prioridades, coordinar actividades y buscar economías de escala
- ✓ La identificación de fondos de inversión para proyectos territoriales
- ✓ La inserción de la región a mercados dinámicos regionales, nacionales, e internacionales, donde el sector privado tiene su papel
- ✓ La integración multi-sectorial de las actividades productivas (de política sectorial a política multisectorial territorial)

➤ **Caso Práctico: PLAN DESARROLLO NOROESTE**

La región noroeste de la Provincia de Córdoba se constituye como el sector geográfico provincial más postergado y con mayores dificultades de crecimiento.

Esta área conformada por 10 departamentos, en una extensión de 46.509 km², representa el 28% del territorio de la provincia con una población por encima de los 230.000 habitantes.

Se puede enumerar diversos factores que llevan a esta región a ser la que cuenta con mayores problemas de progreso y crecimiento: su suelo en su mayoría es poco fértil, salino y rocoso; no dispone de agua de red pública ni gas natural, y el tendido eléctrico y la red vial son muy escasos; se compone de una población envejecida acompañada de un proceso migratorio de la población económicamente activa hacia otras regiones; se caracteriza por economías familiares de subsistencia, carece de capacitación, mercados más competitivos, infraestructura y servicios que permitan el desarrollo de procesos productivos eficientes y rentables; no posee de centros asistenciales sanitarios; tiene los índices provinciales más altos de analfabetismo y tiene un potencial turístico con muy poca explotación.

La concurrencia de todos estos factores hacen que el noroeste se encuentre en una situación de desventaja con respecto a las demás regiones de la provincia, y ha conducido al actual gobierno provincial a idear a comienzos del año 2014 un plan integral que abarcara todas estas problemáticas. Estas políticas públicas buscan que los 10 departamentos incluidos en el plan (Pocho, San Javier, San Alberto, Minas, Cruz del Eje, Ischilín, Rio Seco, Sobremonte, Totoral y Tulumba,) logren desarrollarse de manera productiva y eficiente, y sostenible en el tiempo.

Concretamente, el Plan fue lanzado el 24 de Mayo del año 2014 con una inversión estimada de mil millones de pesos y con la finalidad de construir el Hospital del Norte en San José de la Dormida y 50 salas de primeros auxilios, construir escuelas y bibliotecas públicas, realizar obras de hormigón y restauración y mejoramiento de red secundaria y terciaria de caminos, suministrar agua potable, incrementar el número de zonas con tendido eléctrico, y desarrollar la energía eólica y/o solar, desarrollar las economías regionales, la explotación vitivinícola y la recuperación productiva de toda la zona noroeste, desarrollar servicios y actividades culturales por el rico

patrimonio cultural y natural, y la autoconstrucción asistida de más de 800 viviendas.

Particularmente, a fin de incentivar y fortalecer la economía de la región, se diseñó el Programa Productos Regionales en Góndolas. El mismo tiene como objetivo promover, difundir, alentar y estimular la producción y el consumo de productos regionales de características alimenticias (carnes, lácteos, frutas, aceites, confituras, embudidos, bebidas y conservas, entre otros alimentos de producción orgánica), en cuya elaboración se utilicen materias primas originarias de la región del noroeste de la provincia y con características representativas de la zona.

Como complemento, la Legislatura de la Provincia de Córdoba declaró de interés provincial el cultivo, cosecha, producción, industrialización y comercialización de hierbas aromáticas y medicinales en los departamentos de Pocho, San Javier, San Alberto, Minas y Cruz del Eje. Es a través de la Ley N° 10.280, que el Ministerio de Agricultura como autoridad de aplicación, debe promover el cultivo de estas hierbas, que constituyen una economía regional en el noroeste.

En el mundo se destinan cerca de 5,5 millones de hectáreas al cultivo de especias, hierbas aromáticas y medicinales. Con un nivel de producción mundial estimado de 4,5 millones de toneladas, la mayor parte de las especias y hierbas aromáticas y medicinales se producen en los países de menor desarrollo relativo, siendo India el principal productor a nivel mundial. Menta, orégano y perejil deshidratados son las hierbas más importantes en cuanto al volumen de producción y exportación en el mercado internacional. El intercambio comercial mundial anual de especias es de alrededor de 650 mil toneladas, lo que representa cerca de 2.500 millones de dólares, siendo la pimienta la especie predominante en el mercado mundial. Por otra parte, el comercio internacional de hierbas es de 310 mil toneladas, por un valor de 1.500 millones de dólares, con una tasa de crecimiento promedio mundial del 4%, aproximadamente.

La demanda mundial de especias está fuertemente concentrada (casi 60%) en diez países: EEUU, Japón, Alemania, Singapur, Francia, Países Bajos, Arabia Saudita, Reino Unido, Hong Kong y España. Mientras que las principales regiones demandantes de productos aromáticos y medicinales son la UE, EEUU y Japón, concentrando cerca del 60% del total mundial importado.

El volumen de producción y la superficie cubierta por especias y hierbas aromáticas en Argentina no es muy extenso. Los cultivos se encuentran diseminados a lo largo y ancho del país, con especies características de cada zona, de acuerdo a las condiciones climáticas y culturales de cada región (se cultivan aproximadamente alrededor de 7.600 ha a campo y 38.000 m² bajo cubierta).

Argentina exporta al mundo alrededor de 1.700 toneladas de hierbas aromáticas y medicinales, por un total de cerca de 4 millones de dólares. Las hierbas más exportadas son la manzanilla y el orégano. El total de destinos de exportación asciende a cerca de treinta, de los cuales dentro del bloque europeo se destacan Italia (24,8%), Alemania (40,7%) y Francia (0,27%). Las exportaciones de especias equivalen a un total de 1.372 toneladas, siendo las más demandadas el coriandro y el complejo frutos del capsicum. Más del 85% de los productos son vendidos en su estado original, con escaso o nulo procesamiento. Las únicas especies que se venden molidas son la paprika, el curry y las mezclas de especias. El resto se vuelca al mercado con algún grado de procesamiento, aceite esencial u oleoresina. Los principales destinos de las exportaciones de especias argentinas son Brasil (49%), Uruguay (20%) y España (5%).

Argentina tiene ventajas comparativas para la producción de hierbas aromáticas debido a su diversidad de climas y a la gran extensión de su territorio, apto para el desarrollo de numerosas especies. Sin embargo, esta actividad no ha sido mayormente desarrollada en términos de producción y comercio. En la actualidad, los productos naturales en general, incluyendo las especias usadas en la industria alimenticia, medicina, perfumería y cosmética, son más valorados por los consumidores internacionales. Los cambios en los

hábitos de los consumidores hacia una vida más sana, especialmente en países industrializados, han influenciado, en gran medida, en la selección de materias primas, su industrialización y el comercio de productos. Argentina está dando sus primeros pasos en una reevaluación de las hierbas aromáticas y la producción natural, que es realmente parte de su herencia y que tiene la posibilidad de llegar a ser competitiva e incrementar su participación en el comercio mundial. La excelente calidad de sus aceites esenciales y la variedad de especies cultivadas y nativas desarrolladas en Argentina son un signo de su alto potencial. En este sentido, la mejora de la calidad y la homogeneidad de los productos obtenidos resultan fundamentales. Para ello es importante contar con el equipamiento adecuado para realizar las tareas de cosecha y pos cosecha y el reemplazo de la tecnología utilizada para el secado y la molienda a fin de evitar la contaminación del producto. Asimismo, debe considerarse la posibilidad de agregar valor a la producción de especias, incorporando la elaboración de derivados industriales tales como las oleorresinas.

El Valle de Traslasierra, ubicado al oeste de la provincia de Córdoba, es la principal zona de producción y comercialización de hierbas aromáticas y medicinales de la provincia. De los tres departamentos que integran la región, por sus características, el departamento de San Javier concentra los mayores volúmenes y diversidad en la producción de hierbas, constituyéndose así en el principal productor tradicional de la provincia. El sector en la provincia está conformado por pequeños productores. En la mayoría de los casos trabaja el grupo familiar en la explotación y contratan mano de obra de la zona para tareas de plantación y cosecha. El 90% de las propiedades rurales poseen menos de 10 ha. Actualmente existen en la zona más de 60 productores.

En el mercado de las hierbas aromáticas y las especias, se puede observar la coexistencia de un gran número de pequeños productores con dificultades para incorporar tecnología moderna y grandes productores y empresas, que obtienen productos de gran calidad con altos rendimientos económicos. Se calcula que existen alrededor de 10.000 productores de pequeña dimensión.

Las explotaciones de tamaños tan reducidos contribuyen a que un alto porcentaje de los productores operen dentro de una economía no formal.

3. ANÁLISIS FODA

En el presente apartado realiza el análisis FODA de ambos programas presentados anteriormente.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>■ Mediante la sanción de la Ley N°10264 que regula el Programa Productos Regionales en Góndolas se garantiza la capacitación y el apoyo a las micro y pequeñas empresas de la zona. Con dicha capacitación se busca impulsar estándares de calidad que lleven a aumentar los niveles de producción y comercialización, con la colaboración de un equipo técnico que dispone de la experiencia y el conocimiento adecuados para sustentar el éxito del programa.</p> <p>■ La actuación interministerial del Plan de Desarrollo tiene por objeto la realización de acciones tendientes a mejorar los servicios de agua, luz, vialidad, viviendas, salud y educación. La ejecución de este desarrollo de infraestructura contribuye al buen desempeño de las iniciativas productivas que contarán con los</p>	<p>■ El lanzamiento, a nivel nacional, de una serie de medidas que busca proteger a las firmas más pequeñas. Incluye la creación de una Defensoría Pyme, orientada a proteger los derechos de las pequeñas empresas frente a sus proveedores, clientes y competidores, y la puesta en marcha de un nuevo programa nacional, denominado Programa Nacional Acceso de Productos Regionales Argentinos en las Grandes Superficies de Venta, alcanzando a las grandes superficies, con locales de más de 800 o 1000 metros cuadrados (Resolución 386/2015).</p> <p>■ En el marco del Programa Nacional Acceso de Productos Regionales Argentinos en las Grandes Superficies de Venta los concesionarios de aeropuertos y terminales de transporte de pasajeros de larga distancia deberán contar con oferta de productos regionales del rubro</p>

recursos físicos y humanos necesarios.

■ La ejecución de ambas acciones (Programa Productos Regionales en Góndolas y Promoción de Hierbas Medicinales y Aromáticas) mediante la sanción de leyes garantizan que un cambio de gobierno no perjudicara la ejecución de ambos programas.

■ La sanción de las Leyes N°10.264 (Programa Productos Regionales en Góndolas) y N° 10.280 (Promoción de Hierbas Medicinales y Aromáticas) garantiza el cumplimiento de los objetivos de ambos programas, ya que establece una estructura sancionatoria en caso de incumplimiento o transgresión.

■ Facilidad de acceso a créditos con tasas subsidiadas y exenciones impositivas.

■ Los productos regionales tienen ventajas indiscutibles; como su frescura, debido a las cortas distancias que deben recorrer para llegar a los locales comerciales.

■ Al tratarse de productos regionales poseen características únicas que ayudan a resaltar la identidad de cada zona.

alimentos y bebidas en cada una de sus áreas comerciales, por lo que se amplía el mercado consumidor.

■ Posibilidad de inserción de los productos en el mercado nacional e internacional ante el avance de la integración socio-económica interna, como así también la integración y cooperación internacional -en particular en el Bloque MERCOSUR-.

■ El actual escenario político y económico propone una oportunidad de acompañamiento y coordinación del Estado Nacional en la concreción de acciones estratégicas que favorezcan el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

■ El mercado internacional de hierbas aromáticas y medicinales ha crecido esencialmente. El aumento en el consumo ha crecido significativamente, inclusive con incentivos de la Organización Mundial de la Salud. Aproximadamente un 80% de la población mundial hace uso de alguna hierba en busca de alivio para alguna sintomatología molesta.

■ La gran diversidad de aplicaciones y usos que se reconocen para las plantas medicinales y aromáticas, en la medicina, en gastronomía, en la cosmética, significan de una importancia significativa vista en el aumento del consumo y en las nuevas costumbres o estilos de vida adquiridos.

DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>❑ Escasa difusión y promoción del programa y de la accesibilidad de los productos a los consumidores.</p> <p>❑ Fragilidad en la asociación pública-privada por la desconfianza de la sociedad en el manejo de los recursos públicos por mala asignación de recursos e, incluso, por sospechas de corrupción.</p>	<p>❑ Cambios climáticos, contaminación</p> <p>❑ La ley provincial ambiental no respeta los presupuestos mínimos establecidos en la Ley Nacional General el Ambiente N° 25675, e incumple la función complementadora y maximizadora que se propone alcanzar como texto de actualización normativa ambiental. Carece totalmente de normas operativas, es decir, deja todo sujeto a la reglamentación y a lo que la autoridad de aplicación resuelva o determine en su momento. Po lo tanto, una legislación tan débil en cuanto al cuidado de la forestación y el suelo, deja desprotegidas las tierras que se usan para producir, cultivar, o criar animales.</p> <p>❑ Crisis económicas que afecten la capacidad de recaudación tributaria con lo que se verían afectado los fondos destinados al plan.</p>

4. DIAGNÓSTICO

En función de la investigación realizada y expuesta en el marco teórico y el análisis FODA, se realiza en el siguiente apartado la verificación de las hipótesis presentadas.

✓ El desarrollo endógeno de la región resulta clave dadas las condiciones actuales de progreso territorial que posee el Noroeste de la Provincia. La carencia de infraestructura presente en el territorio no permite atraer capitales productivos que revitalicen la zona. Es por ello que la

acumulación de capital a través de las acciones planteadas en el Plan de Desarrollo (realización de caminos, suministro de agua potable, incremento del tendido eléctrico, realización de viviendas, escuelas y hospitales) no sólo se traducen un incremento de bienestar para la población por satisfacer sus necesidades básicas, sino que permite impulsar las actividades productivas que se identifiquen con mayor potencial (pequeñas explotaciones agrarias, las pequeñas y medianas empresas, la industria artesanal y el turismo).

Por otra parte el desarrollo endógeno conlleva la aplicación de conocimientos locales, lo que permite mantener la cohesión social en este proceso ya que no solo se busca entender las formas locales del razonamiento y los sistemas de aprendizaje y comunicación que poseen sino que se pretende mejorar y superar las limitaciones de su conocimiento a través de las distintas acciones propuestas en el plan- como el fortalecimiento de la educación primaria y superior, especialización de oficios y la capacitación brindada por organizaciones especializadas-. De modo que la participación directa de los actores de la población en el proceso de desarrollo territorial permite la creación de empleo y la búsqueda por lograr equidad social en ese sector.

Además, la conjunción de las acciones propuestas para dotar de recursos a la región (como calificación de la fuerza de trabajo, disponibilidad de infraestructuras de transportes), permite el fortalecimiento de sus instituciones y la organización en los sistemas de producción a través del aprendizaje local lo que permite la retención de beneficios en el área local.

Cuando la economía local se encuentre fortalecida, es necesario pensar en desplegar factores exógenos ya que aportarían a la región dinamismo económico por la aplicación de mayores niveles tecnológicos, aumento en las escalas de producción, y mayores posibilidades de acceso a asistencia técnica, capacitación e información actualizada.

✓ 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 determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

En el marco del desarrollo de un territorio, las políticas públicas son instrumentos importantes ya que permiten transformar las capacidades de un territorio en ventajas competitiva, por ejemplo mediante la creación de marcos jurídicos. Además, cuando las políticas públicas promueven espacios y mecanismos que posibiliten el intercambio de opiniones y experiencias entre los distintos actores sociales (organizaciones productivas, instituciones de educación e investigación y órdenes de gobierno), se favorece la apropiación colectiva de los saberes particulares de la población y con ello el establecimiento de consensos para la construcción de las ventajas territoriales con una orientación sustentable.

El Plan de Desarrollo Noroeste se sustenta no solo en la aplicación de subsidios (como exenciones impositivas), sino que trabaja en el marco de políticas más abarcativas como los programas realizados con toda la estructura orgánica ministerial para lograr conjuntamente sinergia, en el desarrollo de políticas de educación en todos sus niveles a fin de fomentar la investigación y profesionalización, en la formulación de políticas destinadas al mejoramiento de la infraestructura para facilitar el avance e integración de la zona, en el despliegue de programas de capacitación para poder acompañar los nuevos desafíos y fomentar la cooperación y celebración de convenios con organismos públicos y privados provinciales, nacionales e internacionales, y en la creación de marcos legales a través del trabajo conjunto con la Legislatura Provincial.

De esta manera el gobierno resulta un actor fundamental para el fortalecimiento del tejido social empresarial local, el aprovechamiento de los recursos endógenos, la eliminación de las desigualdades territoriales y la movilización del ciudadano a través de nuevas fórmulas participativas en los ámbitos político, social y económico.

✓ El Plan de Desarrollo se caracteriza por la colaboración entre el sector público y el sector privado. Participan los actores privados y la sociedad civil estableciendo acuerdos con los organismos públicos para el

desarrollo de las políticas definidas en el Plan (como por ejemplo el Convenio de colaboración firmado entre el Centro de Almaceneros y comercios minoristas de Córdoba, la Ley Provincial N° 10.264 cuyo tratamiento fue pedido por diferentes sectores de pequeños productores de la zona y presentado por un legislador de la provincia, exenciones impositivas otorgadas por el gobierno provincial y el acceso a líneas de crédito del Banco de la Provincia de Córdoba gestionadas por medio de la Fundación del Banco de Córdoba).

El Plan se despliega en coordinación con los gobiernos comunales, ya que la complejidad de los problemas sociales que han aquejado a la región durante años ha evidenciado no solo la incapacidad del Estado para dar respuesta a los mismos sino su falta de conocimiento de la realidad en su integridad, ya que éste se encuentra dispersa entre los diferentes actores. Es por ello que la actuación de la Fundación del Banco de Córdoba como nexo entre el Gobierno Provincial- Comunal y los diferentes organismos privados y civiles permite obtener una percepción directa de los problemas de la región.

Por otro lado la articulación interministerial propuesta en el plan permite aportar las informaciones y conocimientos pertinentes desde cada organismo, ayudando así a un mejor entendimiento de los problemas a solucionar y a evaluaciones más eficientes de los mismos. Por lo cual se obtiene una perspectiva integral de los problemas que resulta en mayores beneficios para la toma de decisiones.

El Gobierno Provincial no es un actor más que interactúa en el desarrollo del Plan, sino que es el actor principal ya que es quién define el marco organizativo y la interacción de los distintos agentes que participan en el mismo. Ello se debe a su capacidad de integrar las distintas organizaciones y actores (con diferentes intereses) en el marco de la comunidad local, y a la capacidad de representar los intereses de la comunidad fuera de ésta. Sin embargo la posibilidad de ejecución de un programa público en asociación con el sector privado y la comunidad en general crea cercanía e identificación con el gobierno, incrementando su capacidad de generar decisiones que

mantengan la cohesión social y la unidad de visión y objetivos como motor del desarrollo de la región.

El Estado actuando como articulador ante los diferentes centros de poder con eficiencia, eficacia, transparencia y comprometido con avanzar en la construcción de una sociedad más justa y equitativa, aumenta los niveles de bienestar social y ayuda a las partes a superar sus propios obstáculos de información asimétrica.

✓ Una eficiente coordinación y acompañamiento a nivel nacional, de los diferentes programas de desarrollo regional, impulsaran las capacidades de desarrollo local en cada ámbito territorial. Las iniciativas de desarrollo económico local deben institucionalizarse mediante la creación de un marco legal que sirva de apoyo, en el que el Estado nacional promueva de manera activa la protección y el estímulo de actividades de cultivo, cosecha, producción, industrialización y comercialización de productos regionales, dotando a dichas iniciativas, perspectivas de largo plazo y mayores niveles de certidumbre ante posibles cambios políticos. Fomentar la cooperación y celebración de convenios entre organismos regionales, productores, comerciantes y otros actores, tendientes a generar mejoras y mayores condiciones de expansión del circuito económico y de inserción de los productos en el mercado interno nacional y externo.

El desarrollo local exige una actuación decidida por parte de gobiernos nacionales, fortaleciendo los programas de desarrollo regional. La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a los programas de gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero también lo es su rol de animador y promotor del desarrollo local, a fin de colaborar y construir conjuntamente la generación de riquezas y empleo productivo, superando su tradicional actuación asistencial.

✓ Existe certeza de las ventajas comparativas para la producción de hierbas aromáticas y medicinales que tiene el país, debido a su diversidad de climas y a la gran extensión de su territorio, apto para el desarrollo de numerosas especies. Sin embargo, esta actividad no ha sido prácticamente desarrollada en términos de producción y comercio. La región del noroeste cordobés representa una de las zonas con mayor participación en la producción de los mismos, pero ante las debilidades que presenta en la incorporación o aplicación de nuevas tecnologías, superación de conocimientos, infraestructura y capital, limitan las posibilidades de agregar valor a la producción, quedando solo el resultado de una cosecha y recolección escasa o poco provechosa para la comercialización, en comparación a la gran demanda existente y potencial. En este sentido, la oportunidad de superar estos inconvenientes resultaría en un crecimiento amplio y continuo de la demanda de los productos de esta región. La incorporación de nuevas tecnologías y maquinarias en la siembra, cosecha, pos cosecha y procesamiento; la aplicación de nuevos procesos y técnicas de producción; el fomentar conocimientos y desarrollar las habilidades propias de los lugareños y trabajadores; la calificación de los recursos humanos según las necesidades locales existentes; y la adecuación estructural de la zona en conjunto con una vasta inversión económica, son factores que permitirán que la cadena de valor de los productos pueda ser completamente integrada junto al valor añadido del producto, constituyendo una ventaja competitiva sustentable y generar factores de diferenciación de las hierbas que posibiliten el crecimiento de una marca regional. De esta forma se podrá lograr una mayor inserción comercial a nivel internacional, y posicionar las especias, hierbas aromáticas y medicinales como productos de alta calidad.

El Plan de Desarrollo del Noroeste de la provincia de Córdoba, vislumbra perspectivas de integrar todos estos factores en pos de un desarrollo importante, no solo económico, sino también en aspectos sociales, culturales e institucionales, que permitirán acrecentar las oportunidades de expansión o de apertura de la región al resto de la provincia, país, y con muchas oportunidades al exterior, quedando el resultado de dicho crecimiento y desarrollo dentro de la zona de origen.

✓ La instalación de empresas en regiones en desarrollo suelen observarse como motivadores de empleo. Sin embargo, si estos procesos de industrialización de una región no se encuentran acompañados de políticas públicas es probable que se exploten los recursos existentes en el territorio sin que posteriormente las ganancias que obtienen de tales explotaciones sean reinvertidas en el mismo, ya que suelen ser enviadas a la compañía principal produciendo una fuga de dinero hacia otras regiones.

Es necesario mejorar el entorno empresarial y de la pequeña y mediana empresa en regiones en desarrollo definiendo estrategias de largo plazo en lo relativo a los aspectos de competitividad. Mediante las políticas públicas el Estado podrá crear marcos regulatorios que favorezcan la sostenibilidad del desarrollo territorial.

Además, el Estado podrá mediante su intervención lograr una mejora de infraestructura y generar condiciones para que los productores locales puedan consolidarse y ser competitivos en sus respectivos mercados. De esta forma, la instalación de empresas foráneas podría significar una innovación tecnológica favorable al desarrollo de la región una vez consolidados los objetivos planteados en el marco del enfoque territorial.

5. CONCLUSIONES

El plan de desarrollo noroeste, abarca toda una extensión de factores internos, que permitirán un desarrollo progresivo y de continuidad en el mediano y largo plazo. Sienta sus bases en un desarrollo que parte inicialmente de regenerar y ampliar sus ventajas competitivas, que al complementarlas y coordinarlas, logrará el aprovechamiento y sostén de la actividad productiva de la región.

Durante estos 3 años de implementación del plan, los resultados fueron manifestándose en los trabajos de infraestructura, recursos y capacitación, como así también, en términos de acuerdos y el trabajo coordinado con el sector privado. La sanción de la ley N°10.264 (Programa Productos

Regionales en Góndolas) y N° 10.280 (Promoción de Hierbas Medicinales y Aromáticas) son fundamentales para la futura integración de los productores y comerciantes de la región, a la economía provincial, dado la importancia de las mismas en apoyo a la industria local posibilitando el crecimiento en la producción y comercialización de los productos regionales.

Con bases firmes, la atracción y participación de capitales externos se hace más viable, potenciando el dinamismo en la economía de la región, encaminado a adecuarse a la globalización de la economía, a la transformación de la sociedad y a las nuevas exigencias de calidad de vida de sus ciudadanos. Es necesario que la provincia, municipios y comunas, en colaboración con el Estado Nacional y la sociedad generen un territorio atractivo para las inversiones, previsible ambientalmente y equitativo desde el punto de vista social. Un plan de desarrollo de esta magnitud requiere de un horizonte de trabajo continuo y amplio, por lo que los tiempos se determinan a largo plazo. Pero la ejecución de las múltiples tareas ya realizadas permite denotar las metas alcanzadas.

El éxito de esta iniciativa dependerá también de la capacidad del Estado de involucrar en el proceso a todos los agentes sociales y económicos, a los diversos estamentos de administración provincial y municipal. Alcanzar el equilibrio y la eficiencia de la región es el desafío de esta política de desarrollo y ordenamiento.

Bibliografía

- ✓ Sili, Marcelo. La Argentina rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales. Ed. INTA, 2005.
- ✓ Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. República Argentina Poder Ejecutivo Nacional Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

- ✓ Escudero, Carlos Sandoval. Serie Desarrollo Territorial: Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. Naciones Unidas Santiago de Chile, Agosto de 2014.
- ✓ Robert Devlin y Graciela Moguillansky. Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Comisión Económica para América Latina y El Caribe -CEPAL-. Naciones Unidas Santiago de Chile, abril de 2010.
- ✓ Sánchez, Carina. Caracterización del territorio Noroeste de la provincia de Córdoba. Ediciones INTA. Estación Experimental Agropecuaria Manfredi. 1ª ed. Manfredi, Córdoba (AR), 2013.
- ✓ Diversidad de usos, prácticas de recolección y diferencias según género y edad en el uso de plantas medicinales en Córdoba, Argentina. Boletín Latinoamericano y del Caribe de Plantas Medicinales y Aromáticas, vol. 8, núm. 5, pp. 389-401. -Universidad de Santiago de Chile. Santiago. Chile, Septiembre 2009.
- ✓ Vázquez Barquero, Antonio. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. Investigaciones Regionales, núm. 11, 2007, pp. 183-210. Asociación Española de Ciencia Regional. Madrid, España.
- ✓ Guía práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana/Fundación DEMUCA y CEDeT. San José, C.R.: DEMUCA, 2009.
- ✓ Experiencias de emprendimiento productivo territorial a través de alianzas público-privado en Perú. Sixto Carrasco y M. Francisca Meynard. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Diciembre 2012.
- ✓ Las Heras, José María. De Resultados En El Estado. Un Enfoque Al Ciudadano. Ed. Osmar Buyatti. 1ª ed. Buenos Aires, 2009
- ✓ Albuquerque, Francisco. Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local. Revista OIDLES - Vol. 1, N° 0. Junio 2007

Capítulo 8: ARGENTINA Y EL LITIO

INTEGRANTES DEL GRUPO:

BAZAN MENSI NOELIA, 27-34707489-1

BELITZKY CONSUELO INÉS, 27-35090282-7

CARNERO YANINA PAOLA, 27-34647193-5

MISA LILIANA ALEJANDRA, 200140118

PALABRAS CLAVES: Recursos estratégicos, Litio, Gestión Público-Privada.

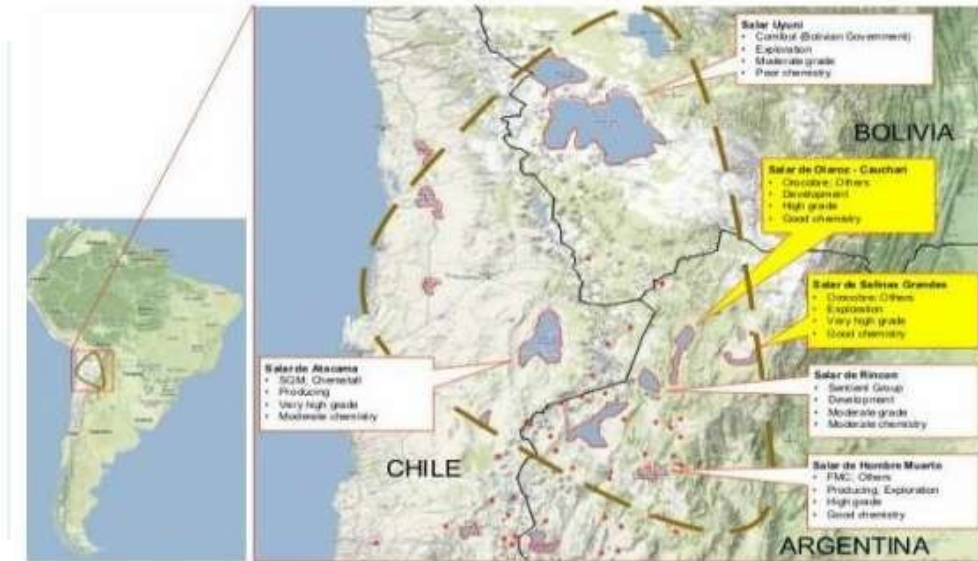
1. INTRODUCCIÓN

El litio es un recurso considerado estratégico, dado sus características, ya que posee una baja densidad, y es buen conductor de la electricidad y el calor. Por esto se comenzó a destacar en las innovaciones relacionadas con las baterías de aparatos electrónicos, autos híbridos y eléctricos, que comenzaron a aparecer en los años setenta (momento en el que comenzó la crisis del petróleo).

Argentina forma parte del denominado “Triángulo del litio” o “La Arabia Saudita del litio”, espacio comprendido entre los ejes que forman los salares de Uyuni- Bolivia-, Atacama – Chile- y Hombre muerto – Argentina-, ya que en estos salares es donde se encuentra la mayor cantidad (y en el caso de Atacama, la mayor pureza) del litio disponible actualmente en el mundo.

Nuestro país cuenta con yacimientos que representan aproximadamente el 14% de las reservas mundiales de dicho metal alcalino. Las más importantes se concentran en el NOA, localizadas en territorio jujeño (Salar de Olaroz), salteño (Salar del Rincón) y catamarqueño (Salar del Hombre Muerto).

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*



Fuente: Orocobre Ltd.

Según datos de la Secretaría de Minería, en 2010 el litio representó el 1,4% del valor de la producción minera nacional. Los principales productos obtenidos son carbonato de litio (el más económico) y cloruro de litio, los que se destinan prácticamente en su totalidad al mercado externo (donde se procesan para obtener sales más caras y puras).

Hoy, Argentina aparece como el cuarto productor mundial, pero tiene potencial para transformarse en el primero, de este mineral que muchos expertos denominan la "commodity del futuro".



La importancia estratégica de la producción de litio está relacionada con las aplicaciones energéticas que este mineral posee.

Actualmente a nivel industrial, el aprovechamiento del litio que se extrae se divide en:

- ✓ El 29% se destina a la fabricación de baterías para automóviles y productos electrónicos de consumo masivo.
- ✓ El 20% está dirigido a la producción de aluminios.
- ✓ Otro 20% se utiliza en la confección de vidrios y cerámicas.
- ✓ Un 13% es volcado a la fabricación de lubricantes.
- ✓ Otro 18% se destina a múltiples industrias.

La demanda de litio para producir baterías de autos eléctricos movió 32 millones de dólares en 2009, pero de cara a 2020 podría llegar a los u\$s74.100 millones.

➤ **El litio como “recurso estratégico” concesionado**

El Noroeste Argentino (NOA) concentró, sólo en los últimos dos años, inversiones en exploración por más de 100 millones de dólares. "La riqueza que esconden los salares locales superaría los 260.000 millones de dólares. "

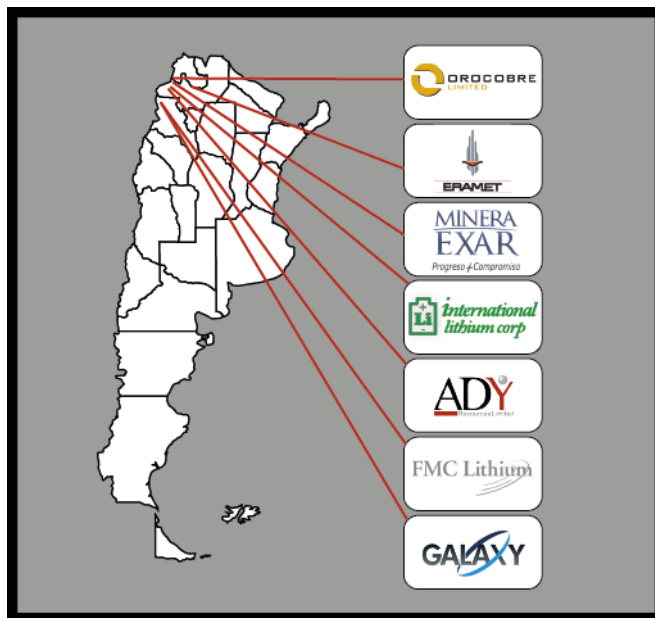
La problemática reside en el origen de las compañías que llevan a cabo la explotación de los yacimientos, y que tienen en sus manos prácticamente la totalidad de los reservorios de litio

Según una investigación realizada en el año 2012, un grupo de apenas 10 empresas se reparte la totalidad de las áreas ricas de este valioso metal, de las cuales ninguna de ese grupo es netamente argentina. Las mismas comenzaron a realizar inversiones y a tomar posiciones en zonas específicas dotadas de este elemento vital.

Varias mineras poseen vínculos directos con gigantes automotrices, interesadas en hacerse del insumo dado el declive que, se sabe, mostrará la disponibilidad de petróleo en los próximos años y su reemplazo por acumuladores eléctricos. A continuación se detallan las compañías que llevan a cabo la explotación del mineral en Argentina:

- ✓ Salar del Rincón (provincia de Salta). El yacimiento está bajo control de **Ady Resources** una firma australiana.
- ✓ Salar de Olaroz (provincia de Jujuy). Pertenece a la australiana **Orocobre**, que posee un acuerdo con la asiática Toyota a la que provee litio argentino para el desarrollo de baterías orientadas a autos eléctricos.

- ✓ También en Salar de Olaroz opera Minera Exar, una firma controlada por la autopartista canadiense Magna y la japonesa Mitsubishi.
- ✓ Salar del Hombre Muerto (límite entre Catamarca y Salta). Operado por la canadiense **Lithium One**.
- ✓ Salar de Diablillos (Salta). Bajo el control de **Rodinia Lithium**, una empresa de capitales canadienses.
- ✓ Salares Incahuasi, Pocitos y Arizano (provincia de Salta). Opera la ya **mencionada Minea Exar, vinculada con Magna y Mitsubishi**.
- ✓ Salar Centenario (Salta). Exploración a cargo de **Bolera Minera**, compañía controlada por la francesa Bolloré y vinculada a Pininfarina.
- ✓ Salar Chancarí, (provincia de Jujuy). Búsqueda y extracción de litio realizada por **Bolera Minera**.
- ✓ Salinas Grandes (provincias de Salta y Jujuy). Bajo el dominio de **South American Salars**, firma perteneciente a la australiana Orocobre (85%), y Bolera Minera (15%).
- ✓ Salar de Uyuni (Salta). Explotación a cargo de **Minera del Altiplano**, subsidiaria de la estadounidense FMC.
- ✓ Salar de Pozuelos (Salta). Búsqueda y explotación extendida a **Ekeko**, una empresa vinculada con capitales coreanos
- ✓ Salar de Llullaillaco (Salta). El ratreo y potencial extracción del litio en poder de **Minera Solitario Argentina**, firma subsidiaria de la canadiense TNR Gold.



Actualmente, hay en el mundo cuatro grandes empresas que tienen el oligopolio del litio y fijan precios de manera arbitraria. No hay un valor spot global, los contratos se negocian con los clientes, y son diferentes en cada caso. "Las diferencias en los valores, en relación a la envergadura del comprador, llegan hasta el 400 por ciento".

En cuanto a las reservas nacionales de litio y la renta pública, la mayor posibilidad de obtener ganancias extraordinarias radica fundamentalmente en las dos puntas extremas de la cadena. 1) En la innovación tecnológica de los vehículos eléctricos de alta gama, cuyo desarrollo industrial tiende hacia modelos de fuerte integración vertical, incluyendo la producción de las baterías eléctricas e incluso del propio carbonato de litio; 2) En los bajos costos de producción que ofrecen ciertos yacimientos de litio en relación a otros. Este último sería el caso de los yacimientos localizados en los salares

de América del Sur que permiten obtener los costos de producción de carbonato de Litio grado batería más bajos de todo el mundo.

Las ganancias extraordinarias obtenidas por el acceso a un recurso natural especialmente productivo, dan origen a la llamada renta del suelo, que corresponde al propietario original del recurso.

Ante este panorama, el Estado nacional busca, por un lado limitar el continuo avance de los capitales extranjeros que explotan y exportan en bruto dicho mineral, y por otro promover proyectos que incentiven su industrialización en suelo argentino para mayor beneficio, estatal, controlando al mismo tiempo los efectos indeseables en el medio ambiente.

2. DESARROLLO

En función a lo relevado anteriormente, se ha planteado como interrogante principal a tratar en el trabajo si existe la posibilidad de desarrollar y retener en el país un significativo valor agregado en la actividad del litio.

Para ello se ha propuesto estudiar el contexto en que el que se encuentra Argentina, los proyectos que se están desarrollando y cuáles son las perspectivas a futuro.

➤ La producción del Litio en Argentina

En nuestro país, los yacimientos de litio ubicados en la puna pertenecen íntegramente al sector público (históricamente nacional, luego provincial), y fueron descubiertos y explorados desde los años 1960 por geólogos de la Dirección General de Fabricaciones Militares. Por lo tanto, la diferencia entre los bajos precios de producción que obtenían las concesionarias de litio en la Puna argentina y los elevados precios internacionales, correspondían enteramente al sector público en forma de renta.

Debido a las reformas mineras impulsadas por el Banco Mundial en los años 1990, cualquier individuo puede adquirir concesiones sobre los extraordinarios salares de la puna argentina y disponer de ellas con total libertad, a cambio de un módico canon minero y regalías provinciales que no pueden superar el 3% de las ventas declaradas. De esta forma, en Argentina las empresas concesionarias no sólo pueden vender, hipotecar, arrendar y heredar estos yacimientos estratégicos, sino también explorarlos y explotarlos hasta agotarlos, con el ritmo, escala y consecuencias ambientales que quieran, y comercializar toda la producción con quién deseen y en los términos que crean más convenientes para sus intereses privados, apropiándose de casi toda la renta.

➤ **La producción de litio en Chile y Bolivia**

Esto no ocurre en Bolivia y Chile, países que hace tiempo discuten sobre la necesidad y posibilidad de industrializar sus enormes reservas de litio, pero sobre un principio político y jurídico elemental: la declaración de “recurso natural estratégico” que impide la libre concesión de sus yacimientos. En ambos países, el Estado Nacional no sólo decide si debe explotarse, sino también cómo y con quién, en qué escala y bajo qué condiciones socio-ambientales, con qué destino comercial y bajo qué esquema impositivo, entre otras disposiciones. A partir de este elemental principio político y jurídico de soberanía nacional, cada país puede luego ensayar los más variados modelos productivos, que a su vez dependerán de los debates públicos internos y de las relaciones de fuerza entre los distintos sectores sociales. En Chile, el gobierno de Pinochet dio origen a los dos mayores proyectos de litio del mundo (permitiendo el ingreso de una empresa norteamericana y privatizando una empresa pública), pero la posterior declaración de “recurso estratégico” por su aplicación en la energía nuclear, impidió hasta el presente el avance de las concesiones sobre los demás yacimientos públicos. Y si bien en 2012 el gobierno de Piñera intentó eliminar esa barrera proteccionista, una serie de escandalosas “irregularidades” motivaron la caída de la licitación, llevando al nuevo

gobierno de Bachelet a crear una Comisión Técnica del Litio para proponer una nueva política sectorial. En enero de 2015, el informe final de la Comisión no sólo ratificó el carácter “estratégico” y “no concesible” del recurso, sino que además recomendó al poder ejecutivo revisar los contratos vigentes con las empresas transnacionales y considerar la posibilidad de que el Estado asuma la dirección de la producción primaria promoviendo su industrialización. Cabe aclarar que el control de todas las operaciones de las empresas transnacionales que sigue siendo estatal.

En Bolivia, por su parte, el campesinado potosino no sólo tuvo la fuerza en 1993 para expulsar del Salar de Uyuni a la norteamericana FMC Corp. (que inmediatamente fue bien recibida por el gobierno de Catamarca), sino que en 2008 le exigió al presidente Evo Morales la realización de un Plan de Industrialización 100% Estatal, que actualmente se encuentra en marcha comprometiendo una inversión pública cercana a los 900 millones de dólares. Dirigido por la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos, el plan estatal contempla la producción de carbonato de litio y cloruro de potasio a mediano plazo, y la producción de materiales catódicos y de baterías de ionlitio a largo plazo. Sólo en este último caso, la empresa pública tiene permitido asociarse con el sector privado para la transferencia tecnológica, siempre y cuando no comprometa la soberanía sobre los recursos del salar.

Los dos países trabajaron en el agregado de valor del litio, a diferencia de nuestro país en el que el que todavía se debate hoy sobre lo "estratégico" del recurso, retrasando la discusión del rol estatal en esta oportunidad.

➤ **Proyecto de Ley: "La YPF del litio"**

Hasta el momento la política minera de Argentina con respecto al litio posee 2 ejes: por un lado se permiten los emprendimientos de las multinacionales que lo exportan como materia prima, con un bajo valor agregado y por el otro, el Estado ha iniciado emprendimientos mixtos, que intentan abarcar toda la cadena productiva asociada a este mineral, desde la extracción en la salina hasta la batería lista para la venta. Por esta última

razón es que actualmente diputados kirchneristas impulsan un proyecto de ley para crear la “YPF del litio”. El mismo intenta regular la extracción del mineral pretendido por empresas mineras y automotrices en el noroeste del país.

La propuesta implica, por un lado, declarar de *interés público* a la exploración, explotación, concesión de explotación, industrialización y demás actos relacionados con la cadena del litio y sus derivados declarando las reservas de litio como un “recurso natural de carácter estratégico”. Y, por el otro, propone la *creación de la “YPF del litio”*. El mismo pretende la implantación de la Comisión Nacional de Explotación del Litio (CNEL), que dependerá del Ministerio de Planificación, que tendrá como objeto regular y fiscalizar la exploración, explotación, industrialización y comercialización. La Comisión tendrá un directorio constituido por un presidente y siete miembros: uno por las provincias que tengan yacimientos de litio, uno por las universidades nacionales con sede en las provincias con litio, uno del Ministerio de Ciencia, uno al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), uno a la Secretaría de Ambiente de Nación, uno por la Secretaría de Minería y uno de los “pueblos originarios”.

El proyecto remarca reiterativamente la importancia de que el Estado maneje el recurso, menciona la posibilidad de una “asociación estratégica” con Bolivia y Chile, y celebra que (los tres países) podrían “controlar en forma cuasi-monopólica la oferta mundial del litio”.

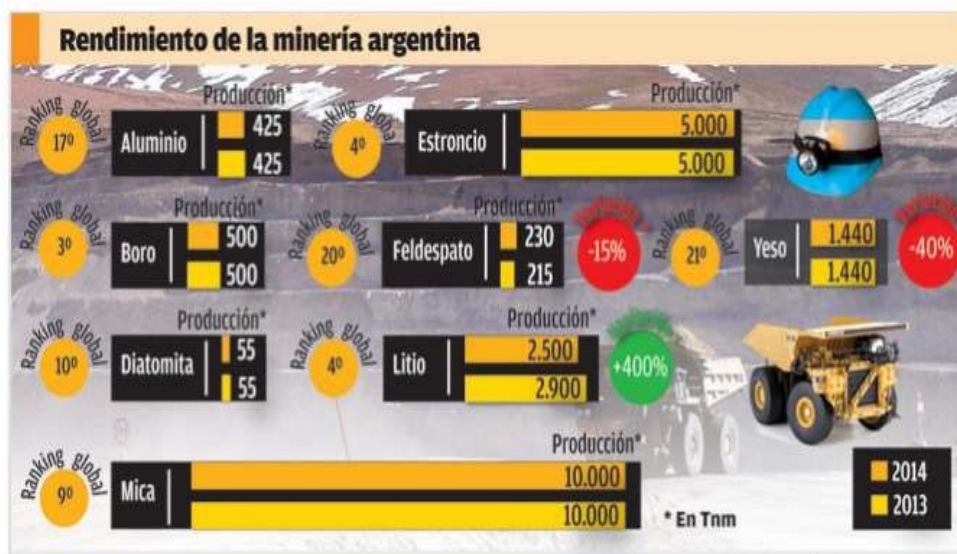
Un aspecto importante a considerar es que la propuesta legislativa no contempla los derechos básicos de los pueblos originarios que habitan en la Puna. La postura de los habitantes se centra en que el Estado les solicite el consentimiento antes de empezar a explorar y explotar, ya que consideran "no beneficioso que se mezclen las aguas dulces y saladas del salar”,

En cierta medida este último punto se soluciona gracias a que el Instituto de Química Física de los Materiales, Medio Ambiente y Energía (Inquimae) desarrolló una tecnología innovadora para obtener cloruro de litio (disuelto en salmueras, más del 99% de las cuales corresponde a cloruro de sodio),

que se emplea en la obtención de litio metálico por electrólisis de sales fundidas en muchísimo menos tiempo que con las prácticas ancestrales que se aplican en la actualidad y a un costo ambiental también menor. Es decir, este nuevo método no compromete el agua (porque vuelve al salar), usa energía solar y es mucho más rápido; en comparación con el método ancestral de extracción se basaba en la evaporación, es decir que para obtener una tonelada hay que procesar millones de litros de salmuera en medio del desierto. En contra del proyecto de ley, se encuentra la visión que predomina en varios organismos de ciencia y tecnología al momento de diseñar políticas públicas relativas al litio, rechazando la necesidad y oportunidad de cualquier ley que promulgue al Estado Nacional como principal proveedor en el proceso de extracción de litio. Quienes adhieren a esta postura, no cuestionan el actual régimen de concesiones provinciales diseñado en la década del „90, pero consideran que el Estado Nacional debería limitarse a financiar proyectos de Investigación y Desarrollo (I+D) en baterías de litio, aun cuando estos proyectos estuvieran totalmente desvinculados de la producción primaria local destinada a la exportación.

Los argumentos para rechazar la necesidad de una ley nacional que regule la producción primaria del litio, se basa en dos supuestos: el primero en que la abundancia del recurso natural en relación a la demanda, justifica la regulación de su producción/exportación por parte del país propietario. Al modificarse esto, podría derivarse en una sobreproducción que, haría caer los precios de la materia prima exportada. Y el segundo; en cuanto a la distribución geográfica desigual de las reservas de litio. Los salares del altiplano sudamericano (Bolivia, Chile y Argentina) no sólo contienen el 65% del total de los recursos mundiales de litio, sino que además representan el 80% de los recursos de litio en salmueras (desde donde se obtiene carbonato de litio con el grado de pureza que demandan las baterías eléctricas, bajo costos productivos y ambientales mucho menores). Sólo dos operaciones ubicadas en el Salar de Atacama de Chile y una en el Salar del Hombre Muerto en Argentina, controlan desde hace más de 15 años alrededor del 50% de la producción global total. Actualmente La única

producción minera del país que hoy se encuentra en crecimiento a nivel local es la del litio. Así lo refleja el “Mineral Commodity Summaries 2015”.



En conclusión, lo que está buscando la Argentina es extraer el Li y realizar todos los pasos intermedios hasta llegar a la fabricación de baterías y exportarlas, de manera que se le pueda incorporar el máximo valor agregado posible en el país, sin afectar a la ecología y sin empeorar la vida de los pueblos originarios, fomentando que participen de las explotaciones y se beneficien con ellas. El precio que se puede obtener vendiendo las baterías es elevado, pero también son altos los valores de las inversiones necesarias para poder cumplimentar todos esos pasos. Por otro lado, el hecho de ser muy alto el precio final de las baterías, constituye un incentivo para invertir, pero también es cierto que debido al alto precio, existen importantes laboratorios

del mundo intentando crear nuevas tecnologías para tratar de reemplazar estas baterías por otro mecanismo más barato, por lo cual no conviene demorarse demasiado respecto a la explotación.

➤ **Consortio Asociativo Público-Privado (CAPP) “Litio Argentino”**

La asociación cuyo fin es promover la *investigación y el desarrollo de tecnologías* para la extracción y el posterior procesamiento del litio a nivel nacional, se encuentra conformado por el Fondo Sectorial Argentino (Fonarsec), la firma química Laring San Luis (aportará su experiencia en materia de renovación tecnológica de procesos), y la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu). Las tres instituciones constituirán el consorcio asociativo público – privado, con el fin de unificar estrategias para la presentación de un proyecto ante la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en el marco de la convocatoria del Fondo de Innovación Tecnológica Regional “Industria”, del Fondo Sectorial Argentino (FONARSEC).

El CAPP será administrado por un consejo de administración conformado por un representante titular y un representante suplente de cada una de las partes.

El objetivo es producir compuestos aplicables en baterías de ion-litio y otros usos, además de implementar tecnologías para el monitoreo del impacto ambiental que resulte de la extracción del recurso.

El proyecto del CAPP contempla la instalación de un centro de investigación en Jujuy, donde se desarrollarán la mayor parte de las actividades. Todas las labores se ajustarán a las más rigurosas normativas internacionales de calidad y protección ambiental, en un marco de responsabilidad social.

El primer proyecto específico presentado por el consorcio es llamado “*Litio Argentino*” que “desde su génesis geológica y extracción hasta baterías de última generación dentro una estrategia sustentable, que se presentará para

ser financiado por el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) Industria, en base a los trabajos articulados de investigación, innovación y desarrollo, bajo un modelo de gestión asociada entre los actores relacionados, que podrá ser aplicado a otros proyectos conjuntos que se acuerden a futuro.

Este consorcio se desarrolla en el marco de las acciones acordadas en marzo del corriente año, con el presidente de CONICET, Roberto Salvarezza, en Buenos Aires, a través de la firma del convenio para el financiamiento conjunto de los Proyectos de Investigación Orientados (PIOS), en temas prioritarios para el Centro de Investigaciones y Transferencias de Jujuy (CIT-Jujuy) que abordarán tres grandes áreas de investigación: Alimentos; Minería y Energía y Biología de la Altura

En octubre de este año decidieron la instalación de una planta de fabricación de celdas de ion-litio en un predio en los que se encontraba la ex siderúrgica Altos Hornos Zapla, en Palpalá. Para lo cual se está haciendo la convocatoria al consorcio de inversores público privado para la construcción de esa planta en el corto plazo. La inversión apunta a promover una fase más en la industrialización del litio".

"Juntos hay que avanzar en este camino para que Argentina pueda dar valor a sus recursos y generar trabajo y tecnología en el país", sostuvo el directivo de la firma de desarrollos tecnológicos de YPF.

➤ **Las baterías de Litio**

La salmuera que se extrae del salar vale 300 dólares la tonelada. El carbonato de litio 6000 dólares la tonelada. El litio metálico (litio puro), 6000 dólares el kilogramo y las baterías para autos híbridos y eléctricos, con 10 kg de carbonato de litio, cuestan entre 10.000 y 20.000 dólares. Como se ve, el precio de las baterías superan ampliamente los precios de la materia prima, por ello es que Argentina busca fabricarlas íntegramente en su territorio.

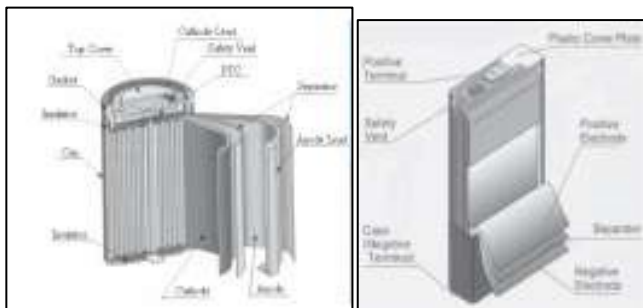
A nivel industrial, el armado de las baterías y la fabricación de las partes que las constituyen necesitan de una planta industrial para cada cosa:

- 1) Se necesita una planta de armado de batería (esa ya está en Catamarca) ;
- 2) Se necesita una planta de fabricación de Celdas (se está viendo de armar una en el país y traer otra de afuera) ;
- 3) Se necesita una planta para fabricar el material activo el cátodo y una para el material activo del ánodo ;
- 4) Se necesita una planta para el electrolito;
- 5) Se necesita otra para los separadores.

Además de esto hacen falta las planchas ultra delgadas de cobre y de aluminio y los controladores electrónicos de las baterías.

Esto es así dado que las baterías están compuestas por celdas. Cada celda está constituida por dos electrodos (ánodo y cátodo) sumergidos en un electrolito. El ánodo (electrodo negativo) está formado por una lámina de cobre (Cu) de 20 micrómetros de espesor, sobre la cual se hace una deposición de una pasta de grafito embebido en Li. El cátodo (electrodo positivo) está formado por una lámina de aluminio (Al) de 20 micrómetros de espesor y una pasta de fosfato de hierro-litio. Luego se fijan esas pastas a través de polímeros plásticos. El electrolito es hexafluoruro de litio. Para aislar eléctricamente los electrodos positivos y negativos de una celda y de las celdas adyacentes, se usan separadores, que son películas delgadas micro porosas, de 10 a 30 micrómetros de espesor, de polietileno, polipropileno o laminados de ambos.

Las baterías pueden ser cilíndricas o prismáticas:



En este sentido, científicos asesoraron a la empresa **Solar (Pla Ka)** para instalar su planta, la cual fue montada en El Pantanillo en Catamarca, donde se fabrican baterías de io-nes de litio, con celdas importadas. Esta planta fue la encargada de fabricar las baterías para las computadoras portátiles del “Plan Conectar-Igualdad”, establecido por el gobierno nacional. El asesoramiento continúa para lograr que esta empresa pueda utilizar celdas nacionales.

3. ANÁLISIS FODA

En base a la información a la que tuvimos acceso, determinamos los siguientes puntos:

FORTALEZAS

- Argentina posee los recursos humanos necesarios para la industrialización del litio;
- Posee importantes yacimientos del mineral.

OPORTUNIDADES

- Creciente mercado de baterías de litio debido a proyecciones favorables en el consumo de automóviles eléctricos.

DEBILIDADES

- Falta de experiencia en la producción de baterías;
- El mercado mundial conoce a Argentina como exportadores de materia prima, por lo cual puede que le cueste al país ingresar en el mercado de las baterías;
- Dificultad para conseguir fondos para el desarrollo de los proyectos.

AMENAZAS

- Chile posee reservas mucho mayores a Argentina, por lo cual es un importante competidor;
- Existen importantes laboratorios del mundo intentando crear nuevas tecnologías para tratar de reemplazar estas baterías de litio por otro mecanismo más barato.

4. PERSPECTIVAS A FUTURO

A partir de la información recabada, se estima que pueden desenvolverse dos escenarios en la República Argentina:

- Que se apruebe el proyecto de ley presentado en estos últimos meses: “La YPF del litio”;
- Que no se logre la aprobación.

Cada uno de éstos conllevará a distintas consecuencias. En caso de aprobarse el proyecto de ley, se considera que será un escenario favorable que permitirá avance en cuanto a políticas mineras y soberanía energética. Esto

generará numerosas oportunidades laborales para los habitantes del país, permitirá la adquisición de experiencia, conocimientos y habilidades para un posible desarrollo de la industria nacional en el futuro; aprovechando que actualmente la demanda de baterías de litio está creciendo.

Argentina cuenta con una amplia concentración del mineral, lo que le otorga alto poder de negociación ante futuras concesiones, donde se condicionarán métodos de extracción y el agregado de valor al mineral dentro del territorio nacional (actualmente se exporta en bruto).

En caso de que no se apruebe el proyecto la situación planteada anteriormente sería mucho más difícil de alcanzar. Pues la mayor parte del mineral se seguiría exportando en bruto, sin agregarle valor como se realiza actualmente, y el crecimiento de la industria nacional en torno al mismo sería más lento.

De esta forma se siguen perdiendo oportunidades que fomenten el desarrollo nacional.

5. CONCLUSIONES

Siendo las perspectivas mundiales del mercado del litio esperanzadoras, teniendo como principal característica almacenar energía de forma sustentable y menos contaminante, y que Argentina se encuentra entre los países con mayores yacimientos, se puede concluir que es importante que se logre la aprobación del proyecto “la YPF del litio”, dado los beneficios de todo tipo que conlleva el mismo, no solo en el ámbito económico.

Aunque actualmente no se disponen de suficientes fondos nacionales para llevar a cabo el ciclo productivo del mineral en forma completa (es decir desde materia prima hasta producto final), es necesario fomentar el ingreso de capitales extranjeros que apoyen dicho proceso, como así también federalizar el recurso y dando prioridad al Estado en la exploración, explotación, industrialización y demás actos relacionados con dicha cadena del litio. Es fundamental declarar las reservas de litio como un “recurso

estratégico” al que se le debe **agregar valor** en el país, creando riqueza social, capacidad técnica, dejando de exportar mera materia prima, lo cual genera atraso económico”.

En síntesis, se concluye que es adecuada la búsqueda de un mayor protagonismo del Estado y cambiar los principios neoliberales que aún conviven en el sector minero argentino, donde la mayor concentración de riquezas de nuestros recursos naturales queda en manos de empresas extranjeras. Esto promueve el desarrollo industrial en cuanto a la producción nacional de baterías de litio que permitiría pasar de ser meros exportadores de materia prima, a exportadores de productos finales. Esto último además de producir mayores ingresos nacionales, generaría nuevas fuentes de trabajo, y posicionaría mejor al país en el mercado mundial.

Bibliografía

- ✓ Las Heras, José María. Estado Eficiente. (2010). Capítulos 1 a 4. Ed. Buyatti, Córdoba.
- ✓ http://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2014/04/Folleto_Y-TEC.pdf
- ✓ http://www.geopolitica.ws/media/uploads/del_litio_y_el_desarrollo.pdf
- ✓ http://www.geopolitica.ws/media/uploads/del_litio_y_el_desarrollo.pdf
- ✓ Tahlil, William. The trouble with lithium. Implications of Future PHEV Production for Lithium Demand, Meridian International Research, 2007, pp. 3-4.
- ✓ http://www.geopolitica.ws/media/uploads/del_litio_y_el_desarrollo.pdf
- ✓ Zuleta Calderón, Juan Carlos, “Lithium and the End of the Technological Lag”, La Razón (www.larazon.com), 18 de septiembre de 2007.

- ✓ <http://www.lanacion.com.ar/1748386-oro-blanco-el-litio-eje-de-un-audazproyecto-cientifico-tecnologico>
- ✓ Bianchi Gustavo, doctor en Ciencia de los Materiales de la Universidad de Mar del Plata, ex investigador de la Comisión Nacional de Energía Atómica y hoy director de Y-TEC.
<http://elinversoronline.com/2015/04/la-argentina-despacha-manana-la-primer-exportacion-del-litio/>
- ✓ <http://www.cienciaenlavidriera.com.ar/2015/01/15/programa-531-la-argentina-crea-un-centro-de-investigacion-en-litio-mineral-estrategico-clave-para-la-industria-energetica>
- ✓ <http://infoblancosobrenegro.com/noticias/7151-argentina-crea-un-centro-de-investigacion-en-litio-mineral-clave-para-la-industria>
- ✓ <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2012/09/655-485013-9-conoce-las-claves-y-las-proyecciones-del-mercado-mundial-del-litio.shtml>
- ✓ <http://www.telam.com.ar/notas/201412/87485-cristina-fernandez-de-kirchner-inaugura-videoconferencia-yacimiento-de-litio-sales-de-jujuy-salar-de-olaroz.html>
- ✓ <https://revistaexactamente.wordpress.com/2011/10/25/extraccion-de-litio-en-el-norte-argentino/>
- ✓ <http://www.pagina12.com.ar/diario/ciencia/19-263356-2015-01-07.html>
- ✓ <http://www.oetec.org/nota.php?id=59&area=17>
- ✓ <http://www.miningpress.com.ar/debate/263213/daniel-jerez-el-litio-oportunidad-para-argentina-recursos-demanda-y-desarrollo-de-proyectos>
- ✓ <http://www.defonline.com.ar/?p=13330>
- ✓ <http://www.solarlitio.com.ar/>
- ✓ <http://www.comambiental.com.ar/2015/07/ypf-del-litio-la-mineria-progresista.html>

- ✓ <http://www.infonews.com/nota/235521/de-que-se-trata-la-ley-ypf-del-litio>
- ✓ http://www.iprofesional.com/notas/216131-De-YPF-a-YEL-impulsan-ley-para-crear-la-firma-Yacimientos-Estratgicos-de-Litio-y-frenar-avance-extranjero?page_y=300
- ✓ <http://www.iprofesional.com/notas/221411-Jujuy-e-YPF-instalarn-una-planta-de-produccion-de-bateras-de-litio>
- ✓ <http://www.inversorenergetico.com.ar/la-mineria-del-litio-es-la-unica-esta-en-crecimiento-en-el-pais/>
- ✓ <http://www.diariouno.com.ar/mendoza/Inventaron-un-nuevo-metodo-para-extraer-litio-desde-minerales-20150520-0107.html>
- ✓ <http://ingenieroandreotti.blogspot.com.ar/2012/11/entendiendo-el-tema-del-litio-en.html>
- ✓ <http://www.lanacion.com.ar/1748386-oro-blanco-el-litio-eje-de-un-audaz-proyecto-cientifico-tecnologico>.

Impreso en la
Asociación Cooperadora de la
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba
Abril 2016

