

INAP

ISSN 2618-4362

VOL. 6 | N.º 2

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

DIC 2021-MAR 2022

ESTADO ABIERTO

**Revista sobre el Estado,
la administración y las políticas públicas**

VOL. 6 | N.º 2

Estado Abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo editorial

Ester Kaufman

Mauro Solano

Marcos Makón

Dora Orlansky

Diego Gantus

Consejo académico

Carlos Acuña

Dora Bonardo

José Manuel Canales

Ana Castellani

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Alejandro Estévez

Fabiana Machiavelli

Roberto Martínez Nogueira

André Marengo

Secretario de redacción

Pablo Bulcourf

Edición y corrección

María Eugenia Caragunis

Melina Johanna Levy

Diseño y diagramación

Diego Fernando Segarra

Lucía Fernández Carrascal

Versión digital

Natalia Baez Becker

Ciro Paroli

Impresión y encuadernación

Emilio Etchart

Pablo Conde

Ricardo Gamarra

Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

El equipo editorial no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de las/os colaboradoras/es de la publicación, que son a título personal y de su exclusiva responsabilidad.

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)
Av. Roque Sáenz Peña 511 (oficina 523), CABA, República Argentina
C. P.: C1035AAA - Teléfono: 4343-9001 (interno 5573)
Correos electrónicos: <estadoabierto@jefatura.gob.ar>
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)

ÍNDICE

	Editorial	7
--	-----------	---

ARTÍCULOS

<i>Daniel Barragán y Marcela Mora</i>	Desafíos y oportunidades del gobierno abierto en Ecuador: una mirada crítica y propositiva desde el campo académico	13
---	---	----

<i>Lucas Iramain</i>	Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1976)	43
----------------------	--	----

<i>Diego Pando y Adrián Darmohraj</i>	Gestión de riesgos tecnológicos y capacidades de regulación estatal. El caso de «la tragedia de Once»	89
---	---	----

<i>Pablo Kriger</i>	La inercia institucional en la comunicación del riesgo de desastres: análisis y aprendizajes a partir de la normativa nacional para la gestión integral del riesgo	121
---------------------	--	-----

COMUNICACIONES

<i>Juan López Chorne</i>	Desafíos para la conducción política de las Fuerzas Armadas en tiempos de pandemia	165
--------------------------	--	-----

RESEÑAS

<i>Nelson Cardozo</i>	Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America, de Sebastián Mazzuca	181
-----------------------	--	-----

<i>Rodolfo Mussi</i>	Sociología del riesgo, de David Le Breton	187
----------------------	---	-----

COLABORACIONES

Página de colaboraciones	193
--------------------------	-----

Editorial

En este número de *Estado Abierto* presentamos, en primer lugar, un artículo del investigador Daniel Barragán y la investigadora Marcela Mora de Ecuador, quienes han tenido un rol protagónico en la elaboración de los dos planes de acción que el gobierno ecuatoriano propuso ante la Alianza del Gobierno Abierto. En su trabajo «Desafíos y oportunidades del gobierno abierto en Ecuador: una mirada crítica y propositiva desde el campo académico» la autora y el autor destacan el rol estratégico de la academia en los procesos de política pública, particularmente en las iniciativas de gobierno abierto, dado el rol clave desempeñado en la conformación del foro multiactor y en la propia implementación del primer Plan de Acción. Asimismo, consideran que la academia puede contribuir a expandir esta filosofía desde un enfoque integral de gestión pública, aprovechar las plantas docentes existentes —principalmente en las áreas de ciencias sociales, administración pública, ciencia política y tecnologías digitales—, las prácticas y experiencias generadas para formar nuevos cuadros, y motivar a que funcionarias/os y ciudadanas/os miren al gobierno abierto como alternativa válida para la gestión pública. En este sentido, proponen impulsar líneas de investigación permanentes, sólidas y relevantes sobre gobierno abierto como parte de su corresponsabilidad con la gestión de lo público, para informar con evidencia los procesos de política pública.

En otros trabajos incluidos en esta entrega, producidos por autores argentinos, se analiza una variedad de hechos históricos y políticas públicas en diversas áreas de gestión estatal que no han recibido suficiente atención en la literatura especializada. Un ejemplo es «Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1976)» de Lucas Iramain, investigador del Instituto Nacional de Administración Pública de la Argentina, en donde se aborda un tema que, a partir de las políticas de privatización adoptadas en la década del noventa, no ha sido adecuadamente estudiado. En este trabajo, el autor caracteriza y reseña algunos de los principales hitos sobre el desenvolvimiento del Estado empresario en general y de las empresas públicas en la Argentina en particular durante el período que se extiende desde el derrocamiento del gobierno peronista a fines de 1955 hasta el golpe de Estado de marzo de 1976. Mediante una revisión de la literatura especializada y de diversas fuentes de información,

Iramain procede a la reconstrucción sociohistórica de la actividad empresarial del Estado en la fase «compleja» del régimen de acumulación de capital basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Un análisis de caso, sobre un trágico accidente que conmocionó al país, da pie a los autores Diego Pando y Adrián Darmohraj para explorar la compleja combinación de circunstancias a considerar en la gestión de riesgos tecnológicos y las dificultades para generar capacidades estatales adecuadas en materia regulatoria. Mediante su artículo «Gestión de riesgos tecnológicos y capacidades de regulación estatal. El caso de “la tragedia de Once”» aportan evidencia sobre el hecho de que un accidente ferroviario —como el que hace unos años produjo 52 muertos y 789 heridos en una estación terminal de Buenos Aires— no puede explicarse a partir de relaciones causales simples o del acto negligente de un trabajador, sino por la interacción compleja de factores diversos, entre ellos, fuertes deficiencias de control y regulación estatal. La información obtenida proviene del expediente de la causa judicial, artículos periodísticos y entrevistas en profundidad a especialistas en el tema. Los principales resultados de este trabajo demuestran que el accidente de Once se produjo por una compleja combinación de factores humanos, organizacionales y de regulación a partir de fallas técnicas, humanas, organizacionales y de una falta de control sistémico y coordinado.

A propósito de los desastres, en el siguiente artículo de este número se analiza el tema desde otra perspectiva. Lo propone Pablo Kriger, docente de la Universidad Nacional de Entre Ríos, autor de «La inercia institucional en la comunicación del riesgo de desastres: análisis y aprendizajes a partir de la normativa nacional para la gestión integral del riesgo». El objetivo de su artículo es analizar la inercia institucional en la normativa del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR). En particular, su interés está centrado en la configuración de la comunicación del riesgo de desastres. En tal sentido, se destaca la fuerza conceptual ejercida por viejos paradigmas en el abordaje de las emergencias y desastres. Es decir, de una visión reactiva que aún se conserva vigente en la normativa que crea y reglamenta el sistema, y convive con un enfoque de políticas recientes de gestión integral del riesgo. El autor pretende promover el aprendizaje sobre los efectos de la inercia en esta materia, todavía observable en las instituciones públicas, incluso en aquellas que parecen ser innovadoras.

A continuación, en la sección *Comunicaciones*, publicamos el trabajo de Juan López Chorne, especialista en seguridad internacional, acerca del rol desempeñado por las Fuerzas Armadas durante la reciente crisis sanitaria del SARS-CoV-2. En su comunicación titulada «Desafíos para la conducción política de las Fuerzas Armadas en tiempos de pandemia» el autor observa que el desarrollo de la pandemia y la emergencia sanitaria declarada globalmente representaron un enorme desafío para todos los países, quienes mayoritariamente tuvieron que recurrir a sus Fuerzas Armadas para apoyar los esfuerzos por mitigar el impacto de esta crisis. En el caso argentino, las fuerzas militares, a través de su despliegue territorial y su capacidad logística, respondieron distribuyendo alimentos, muestras, insumos médicos, entre otras actividades. En el trabajo se examina, en primer lugar, el impacto en la percepción social que tuvo la participación de la organización militar frente a la pandemia. En segundo término, se analiza de qué manera una operación —que lleva ya más de dos años— puede afectar la eficacia en el alistamiento y adiestramiento militar frente a su misión primaria (la guerra), y las capacidades de las autoridades políticas en ejercer sus facultades de conducción.

Dos reseñas completan este número. En la primera, Nelson Cardozo comenta el libro *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America* de Sebastián Mazzuca, profesor de la John Hopkins University, quien propone analizar los procesos de formación estatal en América Latina desde una perspectiva comparada, sumamente novedosa. La tesis básica de este libro es que la interacción entre Estado y democracia en América Latina no generó un círculo virtuoso como en la experiencia europea, en tanto los problemas que rodearon la construcción estatal impidieron una plena democratización de la sociedad y, a su vez, las dificultades de la democracia debilitaron el desarrollo de capacidades estatales. A la luz de las experiencias de la Argentina, Brasil, México, Colombia, Uruguay, América Central, Venezuela y Perú, el autor ofrece una notable reconstrucción historiográfica de las fuerzas disgregadoras y centralizadoras que dieron forma a los Estados de la región.

Finalmente, Rodolfo Mussi nos ofrece un comentario de *Sociología del riesgo* de David Le Breton, libro editado por la editorial Prometeo y versión española de la obra de este destacado antropólogo y sociólogo francés, en donde expresa la

confluencia de ambas disciplinas en torno a problemas que interpelan tanto al individuo como a la sociedad. El autor ubica la cuestión del riesgo en el contexto de un mundo que se fue construyendo a partir de la finalización de la II Guerra Mundial y destaca sus amenazas, entre las que incluye la posibilidad de destrucción masiva del planeta, pese al progreso material de la humanidad. Si bien el mundo conoce una seguridad y una vigilancia nunca antes alcanzadas, está cada vez más expuesto a los ataques al medioambiente, a catástrofes industriales o a atentados terroristas, por lo que la obra es también un llamado de alerta a las/os líderes mundiales, empresarias/os, financistas y decisoras/es políticas/os.

ARTÍCULOS

Desafíos y oportunidades del gobierno abierto en Ecuador: una mirada crítica y propositiva desde el campo académico

Daniel Barragán* y Marcela Mora**

Resumen

A propósito del ingreso de Ecuador a la Alianza para el Gobierno Abierto y la cocreación de su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, en esta investigación se aborda el proceso de gobierno/Estado abierto en el país y el involucramiento de la academia como actor clave en el foro multiactor, en el proceso de cocreación del Plan y en la implementación de compromisos. Además, se aborda la relación del gobierno abierto con el rol de la academia desde sus funciones sustantivas de docencia, investigación y vinculación con la sociedad, y los avances y desafíos de cara a asumir un rol más institucionalizado y comprometido.

Palabras clave

Gobierno abierto, Estado abierto, Ecuador, academia.

Abstract

Regarding Ecuador's entry into the Open Government Partnership and the co-creation of its first Open Government Action Plan, this article addresses the open government/State process in this country and the involvement of academia as a key actor in the multi-stakeholder forum, in the process of co-creation of the Action

* Director del Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) de la Universidad Hemisferios. Coordinador académico de RAGA Ecuador. Consejero del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto de Quito. Miembro del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto de Ecuador.

danielb@uhemisferios.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-4687-6118>

** Miembro de RAGA Ecuador. Investigadora independiente de gobierno/Estado abierto. Miembro honorario de OpenLabEc. Líder metodológica en la cocreación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador.

moritamarcela91@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1959-4462>

Plan and in the implementation of commitments. In addition, the relationship of open government with the role of academia is addressed from its substantive functions of teaching, research and community outreach, and the advances and challenges of assuming a more institutionalized and committed role.

Key words

Open government, open State, Ecuador, academia.

Introducción

El gobierno abierto como modelo de gestión pública plantea un cambio en las relaciones entre las instituciones gubernamentales del Estado y la ciudadanía que permite, a través de la transparencia, la participación y la colaboración, generar soluciones a problemáticas sociales, así como mejorar la calidad de vida de las personas.

En el caso de Ecuador, el gobierno abierto se empieza a impulsar en el último quinquenio, sin que ello signifique que no se hayan generado avances normativos en políticas públicas y en la implementación práctica de sus pilares de transparencia, participación y colaboración. E incluso experiencias más aterrizadas desde el ámbito local, promovidas por gobiernos autónomos descentralizados municipales y provinciales. Sin embargo, es el ingreso del país a la Alianza por el Gobierno Abierto en 2018 lo que marcó un hito que permitió posicionar en la agenda pública el gobierno abierto y dinamizar procesos de difusión y discusión de este paradigma de gobernanza abierta.

En el marco de este proceso, la academia se inserta como un actor clave junto con el gobierno y la sociedad civil, bajo el esquema de los foros multiactor como espacio de liderazgo que establece las orientaciones para avanzar, en un primer momento en la cocreación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA), y, posteriormente, en su implementación. En este segundo escenario, dos universidades asumen el rol de contraparte de instituciones de la función ejecutiva en tres compromisos del PAGA.

De forma paralela, van surgiendo acciones derivadas de este rol de la academia relacionadas, principalmente, con la generación de espacios de discusión, análisis y reflexión sobre el gobierno abierto y el potencial para generar un cambio de paradigma en la gestión pública. También se abren espacios de formación especializados y se transversaliza la enseñanza del gobierno abierto en distintas carreras, sobre todo, en aquellas relacionadas con las ciencias sociales, la administración pública o la ciencia política.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es reflexionar en torno a las oportunidades y desafíos que plantea el gobierno abierto para Ecuador desde la perspectiva de la academia. Para lo cual, en el trabajo no solo se aborda una visión global del proceso de implementación del modelo de gobierno abierto en el país, sino también un enfoque centrado en el rol de las universidades que permita identificar y analizar las limitaciones y potencialidades que plantea su involucramiento en los procesos de apertura.

1. Abordaje metodológico

En este artículo se plantea un abordaje cualitativo fundamentado, principalmente, en la revisión de información y documentos del proceso, la experiencia personal de la autora y el autor, y aportes de informantes clave.

Por lo mencionado, la información se ha recopilado a partir de tres fuentes principales. En primer lugar, información de la autora y el autor, relacionada con su participación directa y experiencia en el proceso de gobierno abierto de Ecuador y documentos de archivo producidos en la cocreación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto y su implementación. En segundo lugar, información recopilada en cuatro entrevistas a actores clave de la academia vinculados con gobierno abierto y el proceso del PAGA de Ecuador. En tercer lugar, documentos producidos a nivel regional e internacional sobre gobierno/Estado abierto.

La investigación aborda el proceso de gobierno/Estado abierto en Ecuador desde una perspectiva panorámica, para aterrizar en el involucramiento de la academia como actor no gubernamental y su rol en procesos de apertura institucional.

En esta perspectiva, se intenta esbozar aprendizajes a manera de conclusión, así como recomendaciones que permitan potenciar su rol en los procesos de gobierno/Estado abierto.

2. Gobierno abierto: una visión de gobernanza abierta para la transformación de lo público y el cambio social

Sobre gobierno abierto se plantean varias perspectivas conceptuales, posiblemente relacionadas con la amplitud de su aplicabilidad; sin embargo, el sentido no difiere, sino más bien, se complementa de autora/or en autora/or. De conformidad con lo establecido en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, se define como

el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016, p. 5).

Por otro lado, Mila Gascó entiende al gobierno abierto como

... un modelo de gobierno que persigue maximizar el valor público promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas y la participación y la colaboración y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el co-gobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable (2015, p. 20).

De hecho, además de la diversidad de enfoques del gobierno abierto como concepto, sucede algo similar en cuanto a la definición de los pilares que constituyen el gobierno abierto; iniciando con los propuestos por Barack Obama en 2009, en su Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto

(«transparencia, participación y colaboración»), pasando a aquellos definidos por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés) en la Declaración de Gobierno Abierto de 2011 («transparencia, participación ciudadana, integridad y el uso de tecnologías para la rendición de cuentas»), hasta los establecidos en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* de 2016 («transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas públicas, participación ciudadana y colaboración e innovación pública y ciudadana»). Esto da cuenta del poder de adaptación del marco conceptual del gobierno abierto y sus pilares.

En el caso particular de Ecuador, se consideraron los pilares establecidos en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*: i) transparencia y acceso a la información pública, ii) rendición de cuentas públicas, iii) participación ciudadana, y iv) colaboración e innovación pública y ciudadana.

- **TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** implica el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y poner a disposición de la ciudadanía aquella información que dé cuenta del uso de los recursos públicos, de sus actividades y los resultados obtenidos de la gestión. Esta información debe ser relevante, exigible, accesible, oportuna, veraz, comprensible, sencilla, divulgable y completa.
- **INTEGRIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS:** se refiere a los valores y principios determinados en las normas de conducta y comportamiento del servidor público al desempeñar sus funciones. Además, implica que el Estado fundamente sus acciones y asuma la responsabilidad sobre sus decisiones, responda e informe oportunamente sobre los resultados obtenidos de su gestión. Además, involucra el fortalecimiento de mecanismos de control y vigilancia de las instituciones públicas, y de procedimientos para que la sociedad pueda exigir cuentas a sus representantes.
- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** supone el empoderamiento de las/os ciudadanas/os en la toma de decisiones públicas reforzando su rol activo y promoviendo los mecanismos de participación en la gestión de los asuntos públicos.

- **COLABORACIÓN E INNOVACIÓN PÚBLICA Y CIUDADANA:** implica generar nuevos espacios de diálogo y trabajo que permitan encontrar nuevos enfoques, metodologías y formas de hacer gestión pública favoreciendo la colaboración con otros actores de la sociedad; además, involucra el reconocimiento de las capacidades y aportes de la ciudadanía en la solución de los problemas de interés común, tales como en la mejora en la prestación de servicios públicos. Esto bajo una lógica de corresponsabilidad entre ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y gobierno¹.

Este planteamiento conceptual va de la mano con la teoría de cambio que persigue el gobierno abierto como modelo de gestión pública. En este sentido, la dinámica del gobierno abierto podría abordarse desde una perspectiva virtuosa que conforme va generando transformaciones, más activa se vuelve la actuación ciudadana en los procesos de gestión pública para convertirse en una «realidad inexcusable» (Velázquez López, 2021, p. 54). Oszlak (2013) señala que se podría abordar en los siguientes términos: los avances tecnológicos facilitan la interacción y comunicación entre la ciudadanía y el gobierno; cuantos más canales de diálogo abra el gobierno, habrá mayor potencial de involucrar a la ciudadanía en los procesos de gestión pública, y de dinamizar la participación y colaboración; y mientras más aproveche la ciudadanía estos espacios de participación y colaboración, se generará una mayor deliberación y actuación corresponsable de la ciudadanía en la gestión del gobierno.

En este contexto, la gobernanza abierta plantea un incremento sustancial de la capacidad de incidencia de la ciudadanía en el ciclo de políticas públicas. Si consideramos el espectro de participación, el gobierno abierto propone pasar de niveles de información y consulta hacia niveles de involucramiento, colaboración y empoderamiento en los que la/el ciudadana/o tenga la posibilidad real de influir en la toma de decisiones (International Association for Public Participation [IAP2], s.f.).

Además, es importante considerar que el gobierno abierto no es un modelo de gestión pública propicio únicamente para la función ejecutiva, como tradicionalmente se ha impulsado en Latinoamérica, sino un modelo de apertura

¹ Para más información, acceder a <https://www.gobiernoabierto.ec/que-es-gobierno-abierto/>

institucional aplicable a cualquier instancia del Estado. Desde este enfoque, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto reconoce el potencial del Estado abierto para promover un «modelo de apertura institucional de carácter más holístico, transversal e integrado» (Ramírez-Alujas, 2019, p. 16) incorporado en los distintos poderes del Estado y en los distintos niveles de gobierno. En esta perspectiva, el Estado abierto es parte esencial del esfuerzo por mejorar la calidad institucional de los sistemas democráticos y el buen gobierno a través de planes o estrategias nacionales de desarrollo que permitan consolidar un Estado al servicio de la ciudadanía y el desarrollo sostenible (CLAD, 2016). En el Gráfico 1 se plantea un esquema del enfoque de Estado abierto.

Gráfico 1. Enfoque de Estado abierto



Fuente: Ramírez-Alujas, 2019

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) propone

... que el Estado abierto surge cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno —reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales— colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (OECD, 2017, como se citó en Ramírez-Alujas, 2019).

A pesar de ello, Oszlak (2017) señala que el Estado abierto tampoco sería «la simple suma aritmética de tres poderes del Estado que, cada uno por su parte, deciden abrazar una misma filosofía de gestión pública» (p. 221).

En este marco, las administraciones públicas tienen un desafío importante relacionado, principalmente, con la necesidad de recuperar la

... confianza de los ciudadanos mejorando los servicios públicos y utilizando las claves del gobierno abierto: transparencia para que sean visibles las actuaciones y gastos de las instituciones, la rendición de cuentas de forma que los ciudadanos puedan controlar y saber el funcionamiento real de las instituciones y la participación que permita a los ciudadanos decir, colaborar e incluso ejecutar aquellas políticas públicas que les atañen directamente (Velázquez López, 2021, pp. 23-24).

3. El proceso para transitar hacia un Estado abierto en Ecuador

Es importante mencionar, desde la perspectiva de los fundamentos del gobierno abierto como modelo de gestión pública, que Ecuador, progresivamente, ha generado avances normativos en las políticas públicas y a nivel institucional relacionados con la transparencia y el acceso a la información pública, así como de participación ciudadana. La Constitución de 2008, por ejemplo, marca un

punto de inflexión en cuanto a la visión que plantea de la participación ciudadana, a la que concibe como «un derecho y un principio de organización e innovación institucional del Estado para garantizar los derechos de las personas» (Barragán, 2009, p. 1).

Esta visión de inclusión y articulación de las/os ciudadanas/os —de manera genérica— en los procesos de desarrollo y de gestión de lo público es abarcativa a todo el ámbito del Estado y, por supuesto, tiene espacios de mayor o menor articulación dependiendo de cada función o cada nivel de gobierno. El caso de Ecuador refleja —al igual que en países como Brasil— el hecho de que muchas de las innovaciones institucionales en materia de participación ciudadana tienen origen en la escala local.

Los municipios, por ejemplo, tienen un mayor contacto y cercanía con la ciudadanía, lo que les permite relacionar las problemáticas existentes con alternativas de solución que permitan mejorar su calidad de vida. En esta perspectiva, Velázquez López (2021) señala que «a pesar de las dificultades, las instituciones municipales son aquellas que tienen la posibilidad de experimentar con mayores garantías de éxito los preceptos del gobierno abierto: transparencia, participación y rendición de cuentas» (p. 58).

El caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es un claro ejemplo al haber impulsado un proceso normativo para contar con una ordenanza específica sobre gobierno abierto: en 2017, el Consejo Metropolitano aprobó la Ordenanza Metropolitana 184 de Gobierno Abierto que establece los lineamientos para la implementación de la política pública en esta materia en la ciudad. Esta ordenanza es el resultado de un proceso iniciado en 2014, que implicó consolidar previamente un marco normativo específico sobre gestión de la información (Ordenanza 101 de 2016) y el establecimiento del sistema de participación ciudadana y control social (Ordenanza 102 de 2016).

Desde la perspectiva de los pilares del gobierno abierto, se rescatan iniciativas como el SIG Corporativo² Municipal de Portoviejo que permite «visualizar

² Para más información, visitar <http://sig.portoviejo.gob.ec:8080/SIGCorporativo/Visores/Pantallainicio/inicio.html>

información georreferenciada sobre la ejecución de obra pública, así como diferenciar el estado de esta, el detalle del proyecto y el monto del contrato correspondiente» (Cevallos, 2020) o el geovisor de obras de infraestructura y proyectos sociales de Quito, desarrollado como parte de su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto. A su vez, el Gobierno provincial de Carchi ha implementado una plataforma de datos abiertos³ desde 2015, como un repositorio de información, datos y metadatos que produce.

Desde una perspectiva integral de Estado, el 2020 marca un hito para Ecuador. Por un lado, se producen reformas normativas que establecen la apertura legislativa y judicial, y, por otra parte, el Municipio de Quito y la Prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas son admitidos a la iniciativa OGP Local.

En la reforma al Código Orgánico de la Función Judicial se incorporó el modelo de justicia abierta que establece la adopción de políticas, planes programas y proyectos de gobierno abierto en el Consejo de la Judicatura y el resto de los órganos de la Función Judicial, fundamentados en principios de transparencia, participación y colaboración, con miras a redefinir la relación entre la ciudadanía y la Función Judicial⁴. Por su parte, la reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece el modelo de gestión y parlamento abierto que deberá implementar la Asamblea Nacional para acercar su trabajo a los mandantes⁵. En esta línea, el abril de 2021 el Consejo de Administración Legislativa expidió el Reglamento para la Implementación del Parlamento Abierto en la Asamblea Nacional, con el objeto de regular la implementación de políticas de parlamento abierto.

La aceptación de Quito y Santo Domingo de los Tsáchilas, en octubre de 2020, a sumarse a la Comunidad de Práctica de OGP Local permitirá continuar con la expansión del gobierno abierto en Ecuador desde la perspectiva de Estado abierto y construir colaborativamente con la ciudadanía las reformas y cambios que se requieren en los territorios. En esta perspectiva, Sanjay Pradhan, director ejecutivo de la OGP, señaló que «el gobierno local abierto puede generar un

³ Para más información, ingresar a <https://datosabiertos.carchi.gob.ec/>

⁴ Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 318-321.

⁵ Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 120.

impacto transformador en la vida de las personas y generar confianza» (Open Government Partnership [OGP], 2020).

Además, la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE), entidad autónoma e independiente de la Función Ejecutiva, está implementando el compromiso *Desarrollo de capacidades para garantizar la transparencia y el acceso a la información público* como parte del PAGA de Ecuador, con el objetivo de «co-crear e implementar una estrategia para el fortalecimiento de mecanismos relacionados con el cumplimiento de la transparencia activa y pasiva» (Gobierno Abierto Ecuador, 2020), que tendrá un alcance nacional y de observancia de todos los actores públicos y privados sujetos a la observancia de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El 29 de marzo de 2021, se promulga el Acuerdo SGPR-2021-037, suscrito por el secretario general de la Presidencia de la República, que establece al gobierno abierto el carácter de política de Estado. Además, instituye la estructura de gobernanza y de funcionamiento del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto de Ecuador y el requerimiento, aún pendiente, de generar un reglamento interno de funcionamiento que contemple el procedimiento para su conformación, elección de miembros de la sociedad civil y academia de las redes existentes y que se conformen para el efecto.

En este contexto, se enmarca el proceso que se encuentra atravesando el país, justamente, para pasar desde un modelo de gobierno abierto dependiente de las políticas impulsadas por la Función Ejecutiva hacia un enfoque de Estado. El desafío más próximo se relaciona con la construcción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, que si bien ha recogido esta perspectiva de Estado abierto dentro de uno de los ejes de la planificación nacional (eje institucional), es necesario esperar su promulgación para constatar su inclusión, así como el enfoque, objetivos, metas y políticas asociadas.

Por último, este tránsito a un escenario de Estado abierto implica, además, mirar al gobierno abierto como un modelo de gestión pública válido y efectivo, pero independiente de la Alianza por el Gobierno Abierto, lo que no significa desaprovechar el potencial que ofrece esta plataforma internacional.

4. La experiencia del primer Plan de Gobierno Abierto de Ecuador

Como se mencionó, el gobierno abierto ha sido una práctica histórica constante en el Ecuador desde la particularidad de sus pilares, pero en proceso de consolidación. El término, acuñado en la administración pública en esferas internacionales, se forjó nacionalmente como tal en 2018, a propósito del ingreso del país a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Es así que, si bien Ecuador registra normativa relacionada con participación, transparencia e integridad pública durante la última década, *gobierno abierto*, como concepto integrador, es un término nuevo para el país.

Formalmente, el punto de partida para la iniciativa fue el anuncio del expresidente Lenin Moreno sobre la intención del país de ser parte de la OGP en su *Informe a la Nación* publicado el 24 de mayo de 2018. Inmediatamente, la Presidencia de la República, a través de su Secretaría General, gestionó el proceso de calificación de criterios de elegibilidad con la Alianza y entregó la carta de intención respectiva al Comité Directivo de la OGP, en junio de 2018. Desde entonces, Ecuador se comprometió a implementar la Declaración de Gobierno Abierto de la OGP y a cocrear planes de acción bianuales en su calidad de miembro de la Alianza.

Seguidamente, en agosto del mismo año, se conformó el Grupo Núcleo de Gobierno Abierto Ecuador como el foro multiactor nacional, cuya misión es establecer estrategias comunes que permitan el impulso, promoción y ejercicio del gobierno abierto en el país, coordinar la cocreación del Plan de Acción de Gobierno Abierto, acompañar su implementación y monitorear sus resultados. El estándar internacional demanda que los foros multiactor estén conformados por representantes de gobierno y actores de la sociedad civil organizada. En ese sentido, y con el fin de innovar el proceso, en Ecuador se incorporó a la academia como un miembro clave para la implementación del gobierno abierto. Es así que el Grupo Núcleo⁶ contó con la colaboración de cinco instituciones públicas, cuatro organizaciones de la sociedad civil (OSC) y tres universidades, como puede observarse en el Gráfico 2.

⁶ Cabe destacar que la Defensoría del Pueblo y la Fundación ESQUEL se incorporaron a este espacio en agosto de 2019.

Gráfico 2. Composición del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto Ecuador



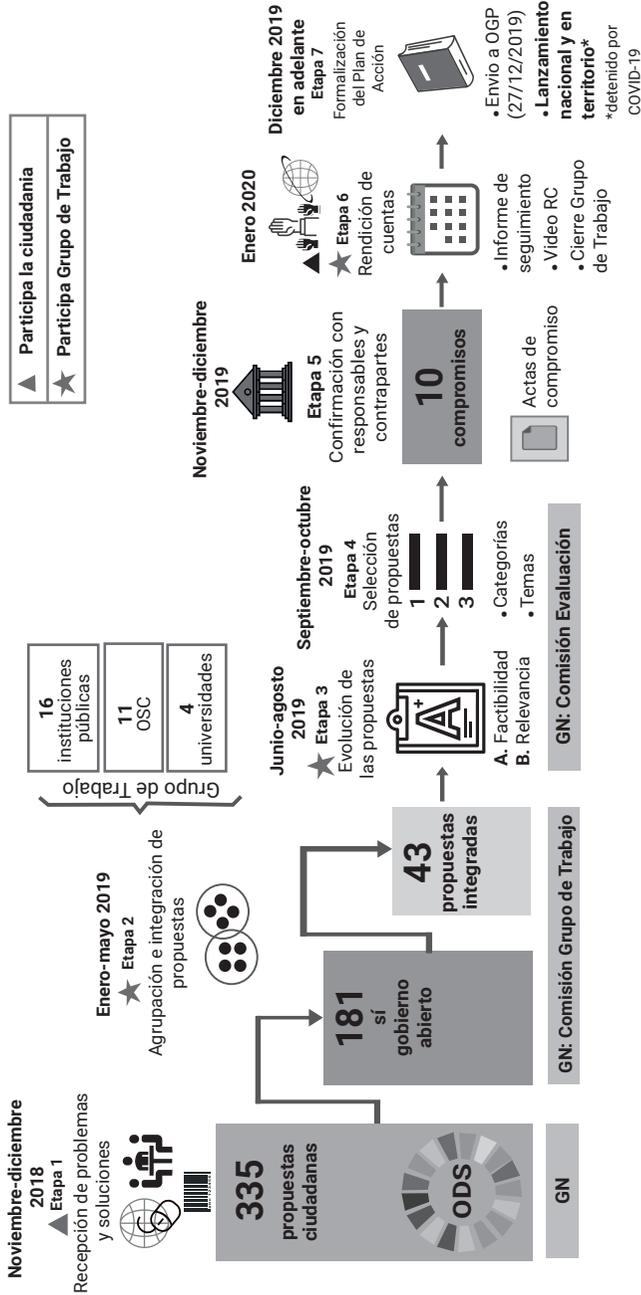
* Se incorporó al Grupo Núcleo a partir del 26 de agosto de 2019, por invitación, considerando sus aportes al proceso.

Fuente: elaboración propia

Con este antecedente, en septiembre de 2018, delegados de la OGP visitaron el país con el objetivo de formalizar su ingreso y compartir líneas generales para iniciar con el proceso de cocreación del primer PAGA y algunas recomendaciones para la consolidación de la iniciativa. Producto de esto, se desarrollaron talleres con actores del sector privado, de la sociedad civil, de la academia, del Grupo Núcleo, y del gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

De tal manera, en atención a lo recomendado por la OGP, se elaboró una metodología para la cocreación del primer Plan de Acción con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en donde se tomaron en cuenta las experiencias de pares internacionales como Costa Rica, Uruguay y la Argentina. La metodología consideró la alineación del PAGA a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y dispuso siete etapas, cumplidas entre diciembre de 2018 y diciembre de 2019 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Etapas metodológicas de cocreación del primer Plan de Acción



Fuente: elaboración propia

Etapa 1: recepción de problemas y soluciones (noviembre-diciembre de 2018)

Esta se desarrolló a través de una estrategia multicanal que puso a disposición de la ciudadanía un formulario web y ocho mesas de cocreación en distintas ciudades del país (Ambato, Puyo, Loja, Cuenca, Manta, Guayaquil, Ibarra y Quito) con el objetivo de recopilar sus aportes para la construcción de los compromisos del PAGA. De este proceso se obtuvieron 335 propuestas ciudadanas (297 a través del formulario web y 38 realizadas en las mesas), cada una con un código de identificación que luego permitiría realizar su seguimiento. Cabe mencionar que todas las mesas de cocreación se desarrollaron en los campus de universidades locales, en donde se realizaron espacios académicos de sensibilización sobre gobierno abierto con la participación de docentes, estudiantes y la ciudadanía. El Grupo Núcleo organizó y acompañó la etapa completa.

Etapa 2: agrupación e integración de propuestas (enero-mayo de 2019)

Para esta etapa, se conformó un Grupo de Trabajo integrado por 33 delegados de 16 instituciones públicas, 11 organizaciones de la sociedad civil y 4 universidades, organizados por pares temáticos. Su labor fue discernir aquellas propuestas que se ajustaban al esquema de gobierno abierto y, sobre estas, construir potenciales compromisos. Como resultado de esta etapa, se generaron 43 propuestas integradas o potenciales compromisos para ser considerados en el PAGA. El Grupo Núcleo destinó una comisión para acompañar al Grupo de Trabajo en esta etapa, conformada por la Presidencia de la República, Fundapi y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Etapa 3: evaluación de propuestas (junio-agosto de 2019)

Con el objetivo de priorizar las propuestas, se calificó la factibilidad y la relevancia de cada propuesta integrada. Como parte de esta etapa, por cada potencial compromiso, se identificó una institución responsable por competencia y una organización de la sociedad civil o universidad con voluntad de ser contraparte en la implementación.

En cuanto al criterio de factibilidad, se consideraron las siguientes variables: tiempo (planificación a dos años), complejidad (número de actores involucrados en el cumplimiento), recursos (disponibilidad o potencialidad) y predisposición (voluntad de trabajo conjunto); estos aspectos fueron evaluados por las/os responsables y contrapartes. Para el criterio de relevancia se tomó en cuenta las variables de reiteraciones (suma de propuestas ciudadanas sobre el tema), impacto potencial (nivel de transformación del problema identificado), alineación (normativa y planificación existente relacionada); este criterio fue calificado por el Grupo de Trabajo y el Grupo Núcleo.

De esta etapa se obtuvo el *ranking* de calificaciones para priorización de propuestas integradas. Este fue un esfuerzo del Grupo de Trabajo como encuestador, del Grupo Núcleo a través de una comisión destinada para este proceso, conformada por la Presidencia de la República, la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD) y la Universidad Hemisferios (UHemisferios).

Etapa 4: selección de propuestas (septiembre-octubre de 2019)

En esta etapa se categorizaron las propuestas integradas, según su calificación, en: 1) a incluir en el Plan (mayor calificación y potencial transformativo); 2) posibles para incluir en el Plan (siguientes mejor calificadas con potencial de relevamiento); 3) para impulsar por fuera del Plan (acciones ya en implementación); y 4) para incluir en un próximo plan o condicionado por la coyuntura. En la primera categoría se dispusieron diez compromisos, siguiendo la recomendación del Comité Directivo de la OGP de que los planes de acción incluyan entre 5 y 15 compromisos; además, estos fueron organizados en grupos temáticos (datos abiertos, desarrollo de capacidades para la transparencia, empoderamiento ciudadano e innovación pública). En este proceso participó a nivel técnico la comisión de evaluación y, para la toma de decisiones, el Grupo Núcleo.

Cabe destacar que, como parte de la primera categoría, la academia se involucró directamente como contraparte en tres de los diez compromisos del PAGA: 1) «Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)»; 2) «Codiseño de la hoja de ruta para la implementación del

Estándar EITI para mejorar la transparencia financiera en las industrias extractivas en Ecuador (petróleo, gas y minería); y 3) «Ciudadanización de la mejora de los trámites (simplificación)».

Etapa 5: confirmación con responsables y contrapartes (noviembre-diciembre de 2019)

Como parte de esta etapa, se suscribieron diez actas de compromiso, es decir, un acta por compromiso con la firma de la máxima autoridad de la institución pública responsable y de la organización o universidad contraparte, en la cual se identificaron los roles individuales y compartidos para la implementación del compromiso. De esta forma, desde Ecuador se aportó a la comunidad de gobierno abierto internacional con una buena práctica para motivar la voluntad de gestión de los actores involucrados.

Etapa 6: rendición de cuentas (enero de 2020)

Para finalizar formalmente el proceso de cocreación del PAGA, se contempló una etapa de rendición de cuentas en la que se implementaron los siguientes productos y acciones:

- Evento de rendición de cuentas desarrollado el 22 de enero de 2020, con la participación del Grupo Núcleo, Grupo de Trabajo y aliados estratégicos como cooperantes internacionales que contribuyeron en el proceso de cocreación.
- Buscador de propuestas como una herramienta alojada en la página web www.gobiernoabierto.ec mediante la cual se puede ubicar cada propuesta ciudadana y darle seguimiento. El buscador cuenta con un tutorial de uso colgado en la misma página.
- Informe de seguimiento de propuestas que detalla el proceso de tratamiento de las propuestas ciudadanas en el cumplimiento de la metodología y direcciona al lector al buscador web de propuestas.

- Video de rendición de cuentas en donde se relata el proceso de cocreación del PAGA.

Etapas 7: formalización del Plan de Acción

Para finalizar el proceso de cocreación, se formalizó el envío del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto a la OGP. Por su lado, la OGP publicó en el portal web de la Alianza, en la sección destinada para Ecuador, el Plan para acceso público. La redacción del PAGA contó con una comisión liderada por la Presidencia de la República, la FCD y la UHemisferios, y contó con la retroalimentación y aportes de todos los miembros de Grupo Núcleo.

Una vez finalizada la fase de cocreación del PAGA y formalizado ante la OGP, se inició su implementación mediante el primer taller de planificación con responsables y contrapartes, desarrollado el 19 de febrero de 2020, con el objetivo principal de lograr que los equipos planifiquen las actividades para el cumplimiento de los compromisos.

De igual manera, como parte de la implementación, el 10 de marzo de 2020 se presentó el PAGA a la cooperación internacional con el fin de involucrarlos en el proceso de implementación de los compromisos y generar tanto alianzas como recomendaciones para llevar una gestión más articulada. Se desarrollaron mesas específicas para exponer cada uno de los compromisos y resolver las dudas de las/os participantes. Como resultado de este proceso, hitos de algunos compromisos han logrado financiarse con apoyo de la comunidad internacional y cuentan con asistencia técnica.

Es preciso señalar que, debido a la pandemia por COVID-19, el Subcomité de Criterios y Estándares de la OGP, el 18 de marzo de 2020, emitió la Resolución de Coronavirus, cuyos lineamientos consideran los posibles efectos de la emergencia mundial en los procesos de cocreación e implementación de los planes de acción de sus miembros. Ecuador se acogió a lo dispuesto en esa normativa, principalmente respecto de la extensión de doce meses al período de implementación del PAGA, es decir, hasta el 31 de agosto de 2022. Lo propio se

comunicó mediante un manifiesto que fue publicado tanto en las redes sociales de Gobierno Abierto Ecuador como en la página web.

Debido a esta decisión, el Grupo Núcleo inició con la reprogramación de los compromisos en coordinación con las/os responsables y contrapartes de los compromisos, para lo cual se realizó un segundo taller el 28 de mayo de 2020. Se organizó una comisión de Grupo Núcleo por la Presidencia de la República, la FCD y la Uhemisferios para acompañar a los equipos en la reprogramación de los compromisos. Una vez culminado el proceso, se editó y diagramó el PAGA (versión editada), el cual reposa en la página web de la OGP actualmente.

De igual forma, es importante mencionar que varios de los compromisos se encuentran «atados» a iniciativas de transparencia internacionales, como la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI), el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), y el *Open Contracting Partnership*, de los cuales Ecuador ya es miembro o ha adoptado el procedimiento de reglamentación interna, implementación de estándares y regulaciones internacionales.

5. El rol de la academia en los procesos de Estado abierto en Ecuador

La academia es un actor que, progresivamente, ha ganado espacio en los procesos de gobierno/Estado abierto, principalmente, por su capacidad para generar y actualizar conocimientos y contribuir a la solución de problemáticas que afectan a la sociedad, desde sus procesos sustantivos de docencia, investigación y vinculación social. En esta perspectiva, la universidad «asume la responsabilidad de poner los conocimientos al servicio de las soluciones» como un actor que participa activamente en el desarrollo, de manera conjunta con los actores empresariales, el Estado, la sociedad civil, la cooperación internacional y actores de la misma academia (Darín y De Vincenz, 2011).

En la perspectiva del gobierno/Estado abierto, este rol de la academia para «compartir y potenciar con otros no sólo el *saber qué*, sino también el *saber cómo* y el *saber por qué*» (Darín y De Vincenz, 2011, p. 355) es fundamental para generar confianza en los procesos de política pública, fundamentada en su experiencia, objetividad y credibilidad. Pero, además, la academia puede ejercer un rol técnico que contribuya a la reingeniería institucional y la reforma del Estado para retroalimentar los procesos de gestión pública o mejorar mecanismos de gobernanza (E. Zamora, comunicación personal, 13 de julio de 2021).

En este sentido, Montero (2017) señala que para el gobierno abierto es fundamental

... el reencuentro y la articulación entre Estado y universidad. El Estado debe reconocer que necesita de la universidad para avanzar con sus planes estratégicos. A su vez, la universidad debe entender que sin teorías y enfoques conceptuales, sin programas de estudios y docencia, sin investigación, sin asesoría técnica y sin metodología de trabajo, que aborden adecuadamente los temas de interés para la ejecución de los planes estatales, no habrá un despliegue efectivo de los componentes del gobierno abierto ni un desarrollo sostenible de los países de la región. Tanto el Estado como la academia deben entender que se precisa de una alianza estratégica fundamentada en los principios y valores del Estado moderno, todos inspirados en el interés general y el bienestar de los ciudadanos (p. 80).

Lo anterior refuerza la importancia de contar con la academia en la conformación de grupos multipartícipes que se impulsan para liderar los procesos de gobierno abierto, como se hizo en el Grupo Núcleo de Gobierno Abierto de Ecuador en 2018, en el que se incluyeron tres universidades. En este espacio, y en particular en el proceso de cocreación del PAGA, se destaca un rol dinámico, «más comprometido que activo» (I. Jara, comunicación personal, 7 de julio de 2021), que responde al compromiso de la/el investigadora/or o docente delegada/o de la universidad, más que a un compromiso institucional.

En un primer momento, la academia contribuyó con aportes y precisiones para orientar de mejor forma el proceso de cocreación desde una perspectiva de rigurosidad, no solo al tratar las temáticas de gobierno abierto, sino también desde el enfoque metodológico que se requería. En un segundo momento, los espacios de cocreación en territorio se acogieron en instalaciones de universidades como una forma de transmitir —a la ciudadanía y a los diversos actores públicos y privados convocados— confianza, imparcialidad y seriedad al llevar a cabo las mesas en un espacio neutro, apolítico y riguroso que, en términos metodológicos, garantice la consideración de las propuestas canalizadas.

En esta coyuntura —y considerando que el gobierno abierto empieza recién a promoverse a nivel nacional como un modelo de gestión y de gobernanza abierta que plantea una forma alternativa de relacionamiento sociopolítico de los gobiernos con las/os ciudadanas/os—, la academia cumple un rol de promoción y posicionamiento en la agenda pública (E. Zamora, comunicación personal, 13 de julio de 2021).

Así, varias universidades empiezan a incluir en sus programas de formación el abordaje del gobierno abierto (transparencia, participación, colaboración, uso de tecnologías, etc.), pero también temas sobre *accountability*, lucha contra la corrupción y *compliance* como una forma de ir generando una masa crítica que conozca y tenga capacidad para implementar estrategias de gobierno abierto en la Función Pública, como es el caso del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). También cabe mencionar que la Universidad Internacional SEK (UISEK) impulsa una especialización en gobierno abierto desde 2020. Y el Congreso Retos 2020, Gobierno y Administración Pública en América Latina, impulsado por la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública (REGAP), es otro ejemplo en el que la agenda de investigación académica prioriza al gobierno abierto como uno de los retos que enfrenta la región.

En esta misma línea, vale rescatar el proceso de formación que impulsó el Instituto de Capacitación Municipal y la Universidad Hemisferios como parte del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para capacitar a docentes y estudiantes de universidades de la ciudad, programa que se mantiene activo a pesar haber cumplido la meta establecida.

Este rol comprometido de las universidades se evidencia además en el rol de corresponsabilidad que asumieron para la implementación del PAGA de Ecuador, el cual contempla tres compromisos específicos con este rol de liderazgo conjunto con instituciones públicas⁷ y otros en los que tienen una participación equilibrada con organizaciones de sociedad civil e instituciones de gobierno. Al respecto, se hace necesario, justamente, avanzar hacia un compromiso institucional más que personal de la/el investigadora/or o docente.

Más allá del involucramiento que se ha evidenciado en los procesos de gobierno/Estado abierto, la participación de la academia necesita ampliarse y romper ese «círculo cerrado» (E. Kaufman, comunicación personal, 9 de julio de 2021). Esto implica que más universidades y centros de investigación asuman un compromiso que trascienda intervenciones puntuales. En el caso de Ecuador, este es un limitante que debería gestionarse a futuro, una vez se active la Red Nacional de Gobierno Abierto como el espacio de donde provendrán las/os seis representantes de la sociedad civil y la academia que integrarán el próximo Grupo Núcleo. Además, regionalmente, existe la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) de la cual Ecuador es parte actualmente y se encuentra consolidando su funcionamiento.

Sin embargo, a partir de lo mencionado, se hace necesario potenciar el involucramiento de la academia en los procesos de apertura en el país, principalmente, para lograr que las universidades asuman ese rol de corresponsabilidad en la solución de los problemas públicos. Este tránsito hacia una academia activa y efectiva afronta varios desafíos.

⁷ Compromiso «Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)», impulsado en el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y la Universidad Hemisferios; Compromiso «Codiseño de la hoja de ruta para la implementación del Estándar EITI para mejorar la transparencia financiera en las industrias extractivas en Ecuador (petróleo, gas y minería)», impulsado entre el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, junto con tres organizaciones de sociedad civil y la Universidad Hemisferios; y Compromiso «Ciudadanización de la mejora de los trámites (simplificación)», impulsado por la Presidencia de la República y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Un primer elemento es reconocer, desde las universidades, que su involucramiento no es un ejercicio de «voluntariado», sino una responsabilidad con la sociedad que tiene que ser priorizada en el marco de sus funciones sustantivas (I. Jara, comunicación personal, 7 de julio de 2021). Esto implica destinar recursos, la dedicación de profesoras/es y un claro compromiso para relacionar la investigación, la formación y la vinculación con un enfoque que permita influenciar los procesos públicos y de política pública de manera integral. Sin una aplicación práctica de los conocimientos generados y transferidos en la incidencia, este rol de la academia pierde sentido y protagonismo.

Para este fin, el sistema de educación superior, ciencia y tecnología juega un rol importante. De la mano con su evolución, es necesario que se incentive la participación de la academia en procesos de gestión pública en los que el conocimiento genere una incidencia concreta (un ejemplo podría ser, justamente, el involucramiento activo en los procesos de gobierno/Estado abierto), como una forma de contribuir a la generación de respuestas a las necesidades del entorno. Si bien en el Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas se contemplan estándares y elementos relacionados, estos no son explícitos (Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior [CACES], 2019). Una opción podría ser el incluir criterios específicos en los estándares proyectivos (uso social del conocimiento, innovación) que permitan una internalización progresiva de este tipo de procesos en las lógicas de gestión académicas, se institucionalicen y motiven procesos sostenidos.

Un segundo desafío es la sostenibilidad de los procesos académicos relacionados con el ámbito externo. Desde la oferta de programas académicos, se identifica un nicho de mercado interesante; sin embargo, la viabilidad financiera es una limitante. El financiamiento público, a través de fondos concursables para proyectos de investigación y desarrollo tecnológico⁸, podría ser una alternativa

⁸ En 2018, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt) impulsó un fondo concursable a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, dentro de los temas priorizados no se incluían líneas de investigación sobre con temáticas relacionadas con el Estado abierto. Para más información, ingresar a <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ECU/Acuerdo%20de%20financiaci%C3%B3n%20y%20carta%20acuerdo%20suscritos.pdf>

que permita institucionalizar líneas de investigación sólidas y permanentes que generen valor público y dinamicen el relacionamiento con las instituciones estatales (E. Zamora, comunicación personal, 13 de julio de 2021).

Otra posibilidad es la articulación con actores de la cooperación internacional, con los cuales se pueda impulsar líneas de trabajo comunes que, por un lado, permitan implementar acciones priorizadas por las instituciones de cooperación y que, a su vez, canalicen recursos a la academia para sostener su trabajo (investigación, formación, vinculación). Esta alternativa permitiría, por ejemplo, contar con los recursos básicos para implementar las acciones contempladas en los compromisos de los planes de acción de gobierno abierto, en los que las universidades asuman una responsabilidad. Pero, además, posibilitaría generar conocimiento sobre buenas prácticas, datos para fundamentar procesos de política pública en los distintos niveles del Estado o metodologías replicables que contribuyan a la solución de problemas públicos, como los relacionados con la educación superior.

En esta misma perspectiva, se podrían generar sinergias con el sector privado que permitan apalancar recursos para generar procesos de investigación-acción orientados a resolver un problema público, sea generado por la empresa o que contribuya a mejorar la situación de comunidades con las que se relaciona en el marco de sus estrategias de responsabilidad social, en donde se apliquen procesos de coproducción. Esto permitiría a las universidades contar con recursos para acciones de educación continua, vinculación o investigación y, por otro lado, generar valor a la gestión de la empresa (I. Jara, comunicación personal, 7 de julio de 2021).

Un tercer elemento para considerar es la capacidad y el nivel de relacionamiento de la academia con otros actores. En muchos espacios de la gestión pública se identifica a la academia como un actor neutro y objetivo, lo cual es un elemento diferenciador importante de cara a su imparcialidad; sin embargo, esto podría ser un elemento poco valorado cuando los actores gubernamentales o de la sociedad civil tienen agendas políticas definidas. Incluso, a su vez, esto podría limitar el interés de las universidades para involucrarse en procesos en los que no existiría un real enfoque de cocreación, lo que provoca una participación marginal. Por ende, el diálogo es clave en estas situaciones.

A nivel territorial se hace mucho más relevante esta participación por el conocimiento de las problemáticas y dinámicas locales, en las cuales la universidad es un actor que puede contribuir de mejor forma con datos que informen los procesos de gestión pública. Si consideramos los procesos de gobierno abierto en el nivel local, cabe destacar el involucramiento de las universidades —a veces genérico— como actores a los que corresponde convocar. En otros casos, asumen un rol de liderazgo y de corresponsabilidad en la implementación de acciones o, también, de beneficiarios de estas (v. g., Quito, La Libertad, Buenos Aires, Jalisco, por mencionar algunos casos).

Por último —y quizá sea el reto más complejo—, la academia tiende a mirar a la apertura institucional como un modelo que tiene que ser adoptado por la administración pública y no asume la posibilidad de también implementar un modelo de apertura en las propias instituciones de educación superior (I. Jara, comunicación personal, 7 de julio de 2021). Esto implica, por un lado, transitar hacia universidades abiertas que transparenten su gestión institucional como un presupuesto para la evolución de su propia gestión. La experiencia del *ranking* de Fundación Compromiso y Transparencia para la transparencia voluntaria de las universidades españolas es un ejemplo de referencia que, incluso, evidencia un mejor desempeño de las universidades públicas.

Por otra parte, se hace necesario avanzar hacia procesos de apertura de la ciencia como base para la transformación e innovación de las universidades. Esto implica, desde una perspectiva de aperturar la información y la gestión académica, al menos: avanzar en procesos de investigación abierta (*open research*), datos abiertos (*open data*) y acceso abierto (*open access*); pero, además, procesos de producción colaborativa, incluido un énfasis en la ciencia ciudadana (Aibar Puentes, 2012).

6. Conclusiones y recomendaciones

Es evidente que la academia tiene un rol estratégico en los procesos de política pública y, en particular, en las iniciativas de gobierno abierto, sin que ello signifique que su papel sea más o menos relevante que el de otros actores. En el

caso particular del proceso de gobierno abierto en Ecuador, la academia ha sido un actor clave tanto en la conformación y funcionamiento del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto del país como en la implementación del PAGA.

Avanzar hacia un Estado abierto requiere, sin lugar a duda, crear capacidades y transferir conocimientos como una oportunidad para la sostenibilidad de los procesos. La academia puede contribuir a expandir el modelo desde un enfoque integral de gestión pública y aprovechar las plantas docentes existentes (principalmente en las áreas de ciencias sociales, administración pública, ciencia política, tecnologías digitales), las prácticas y experiencias generadas para formar nuevos cuadros y motivar a que funcionarias/os y ciudadanas/os miren al gobierno abierto como alternativa válida para la gestión pública.

Además, esto plantea a la academia el desafío de formar liderazgos colectivos en territorio, para que la ciudadanía se empodere y asuma un rol activo en los procesos de gobierno abierto. Para las universidades, este tipo de procesos permitiría abrir nuevos espacios de vinculación con la comunidad y generar impacto en la sociedad.

Asimismo, el impulso de líneas de investigación permanentes, sólidas y relevantes sobre gobierno abierto es un reto que la academia tiene que asumir, no solo como parte de su dinámica propia de construcción y gestión del conocimiento, sino también como parte de su corresponsabilidad con la gestión de lo público para informar con evidencia los procesos de política pública.

Por último, se destaca la necesidad y la importancia de fortalecer el liderazgo de la academia en su relacionamiento con el resto de los actores gubernamentales y no gubernamentales tanto en la promoción, como en la implementación del gobierno abierto. Este liderazgo debe ser institucional, de forma que permita a las universidades asumir responsabilidades y comprometerse a una participación activa.

Referencias bibliográficas

- Aibar Puentes, E. (2012). De la ciencia abierta a la investigación abierta: los vínculos entre la producción colaborativa y la cultura científica en la era de internet. En Marta I. González García y José Antonio López Cerezo (coords.), *Fronteras de la ciencia. Hibridaciones*. Editorial Biblioteca Nueva.
- Barragán, D. (2009). *El acceso a la información como herramienta de Participación Ciudadana en asuntos ambientales*. Temas de Análisis. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA).
- Barrio, E., Cavanna, J. M. y Sacristán Sánchez, C. (2020). *Examen de transparencia 2019. Informe de transparencia voluntaria en la web de las universidades españolas*. Fundación Compromiso y Transparencia.
- Cevallos, D. (2020). Buenas prácticas de gobierno abierto a nivel municipal en Ecuador. *CÁLAMO. Revista de Estudios Jurídicos*, (14), pp. 51-64.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.
- Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2019). *Modelo de evaluación externa de universidades y escuelas politécnicas 2019*.
- Darín, S. y De Vincenz, M. (2011). *La educación superior en la sociedad del conocimiento en Modelo Social de la Agenda Digital Argentina. Inclusión digital para la integración social 2003-2011*. Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación.
- Gobierno Abierto Ecuador (2019). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador 2019-2022* (versión reprogramada).
- International Association for Public Participation (s.f.). *Public Participation Pillars*. https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3_P2_Pillars_brochure.pdf
- Gascó, M. (2015). *Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es)*. En Goberna América Latina, *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Montero, G. (2017). Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En A. Naser, A.

Ramírez-Alujas y D. Rosales, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Open Government Partnership (20 de octubre de 2020). 56 jurisdicciones locales se unen a una alianza global para promover el gobierno abierto. <https://www.opengovpartnership.org/es/news/56-local-jurisdictions-join-global-partnership-to-promote-open-government/>

Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Organización de Estados Americanos.

Oszlak, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Ramírez-Alujas, A. (2019). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. *Estado Abierto*, 4(1), 13-38.

Velázquez López, F. (2021). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Referencias legales

Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. 10 de noviembre de 2020. Registro Oficial N.º 326 (Ecuador).

Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial. 8 de diciembre de 2020. Registro Oficial N.º 345 (Ecuador).

Resolución CAL-2019-2021-462 del 15 de abril de 2021. Reglamento para la Implementación del Parlamento Abierto en la Asamblea Nacional (Ecuador).

Acuerdo N.º SGPR-2021-037 del 29 de marzo de 2021. Secretaría General de la Presidencia de la República del Ecuador.

Cómo citar este artículo

Barragán, D. y Mora, M. (2022). Desafíos y oportunidades del gobierno abierto en Ecuador: una mirada crítica y propositiva desde el campo académico. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(2), diciembre-marzo, 13-41.

Fecha de recepción 11/2021 | Fecha de aprobación 02/2022

Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1976)

Por *Lucas Daniel Iramain**

Resumen

El objetivo de este trabajo es caracterizar y reseñar algunos de los principales hitos en torno al desenvolvimiento del Estado empresario en general y de las empresas públicas en la Argentina, en particular durante el período que va desde el derrocamiento del gobierno peronista a fines de 1955 hasta el golpe de Estado de marzo de 1976. Mediante una revisión de la literatura especializada y de diversas fuentes de información, se procede a la reconstrucción sociohistórica de la actividad empresarial del Estado en la fase «compleja» del régimen de acumulación de capital basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Palabras clave

Argentina, Estado empresario, empresas públicas, historia económica.

Abstract

The aim of this article is to describe and analyze some of the main historical landmarks regarding the general development of the entrepreneurial State and of public enterprises in Argentina, specifically during the period spanning from the overthrow of the Peronist government at the end of 1955 until the 1976 coup. Through a revision of specialized literature and several information sources, a socio-historical reconstruction of the entrepreneurial activity of the State in the «complex» phase of the capital accumulation regime based on import-substitution industrialization (ISI) is conducted.

*Doctor en Ciencias Sociales (UBA), magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM), licenciado en Sociología (UBA) y profesor en Enseñanza Media, Superior y Especial en Sociología (UBA). Actualmente, se desempeña como investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y como profesor adjunto regular (IDAES-UNSAM). Ha sido becario doctoral y posdoctoral del Conicet.
lucasiramain@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0001-5916-0461>

Key words

Argentina, entrepreneurial state, public enterprises, economic history.

1. Introducción

El interés sobre el papel del Estado en la economía y de sus empresas se inscribe en una amplia tradición de investigaciones sobre el Estado empresario en América Latina en general y en la Argentina en particular (Castellani e Iramain, 2018). En ese sentido, este trabajo se inserta dentro de una agenda de investigaciones que ha recobrado interés a partir de la irrupción de la crisis económica-financiera de 2008 en adelante y que, máxime en el actual contexto signado por la pandemia de COVID-19, ha puesto nuevamente sobre el escenario el rol del Estado en los procesos económicos en general y el de las empresas públicas en particular.

En efecto, la constitución de una nueva agenda de indagaciones en torno al Estado empresario y las firmas públicas queda atestiguado en la concreción de diversos emprendimientos científico-académicos de la región que procuran entablar un diálogo fructífero con los debates y producciones académicas de los países desarrollados, pero sin perder de vista la especificidad de las condiciones económicas que signan el derrotero de las naciones de América Latina. Como apunta el investigador Guillermo Guajardo Soto (2013), el estudio de las empresas públicas latinoamericanas se halla justificado por haber exhibido en el pasado una rica historia que ha atravesado diferentes modelos económicos o patrones de acumulación de capital y «porque tras varias décadas de privatizaciones existe una débil memoria colectiva sobre estos organismos, prevaleciendo la versión neoliberal que justificó la venta y/o enajenación del patrimonio público» (Guajardo Soto, 2013, p. 5).

En ese sentido, el trabajo tiene por objetivo caracterizar y reseñar algunos de los principales hitos en materia de la intervención económica estatal, del desenvolvimiento del Estado empresario en general y de las empresas públicas en particular, con especial referencia para el caso argentino, durante el período que va desde el derrocamiento del gobierno constitucional de Juan Domingo Perón a fines de 1955 hasta el golpe de Estado perpetrado el 24 de marzo de 1976 y que constituye el cenit del Estado empresario y las firmas públicas a nivel local.

El trabajo se halla organizado de la siguiente manera: una primera sección está destinada a proporcionar una caracterización de la intervención económica del Estado y del rol de las empresas públicas a partir del gobierno de facto de la dictadura autodenominada «Revolución Libertadora» (1955-1958). Una segunda sección aborda de manera específica la experiencia del gobierno «desarrollista» de Arturo Frondizi (1958-1962). Luego, una tercera sección está referida al análisis del período que se inaugura con el derrocamiento del gobierno frondicista, hasta llegar al momento de la destitución del gobierno de Arturo Illia el 28 de junio de 1966. Una cuarta sección está destinada a proporcionar una caracterización de la intervención económica del Estado y del rol de las empresas públicas a partir del gobierno de facto de la dictadura autodenominada «Revolución Argentina» (1966-1973), hasta llegar al retorno del peronismo al gobierno por la vía democrática a comienzos de 1973 y tras 18 años de proscripción política y electoral. Finalmente, una quinta sección, está abocada a dar cuenta del derrotero del Estado empresario en general y del sector de firmas estatales en particular bajo la gestión económica del tercer gobierno peronista (1973-1976), hasta su posterior derrocamiento por el golpe de Estado perpetrado el 24 de marzo de 1976.

2. Del derrocamiento del gobierno constitucional peronista a la gestión económica de la dictadura de la llamada «Revolución Libertadora» (1955-1958)

El derrocamiento del gobierno constitucional del presidente Juan Domingo Perón por parte del golpe de Estado perpetrado en septiembre de 1955 marcó un quiebre en la historia política, económica y social de la Argentina. El período que va desde ese momento hasta la asunción del gobierno de Arturo Frondizi en mayo de 1958 estuvo caracterizado, entre otras cosas, por los intentos de «desperonización» de la sociedad argentina (Gerchunoff y Llach, 2007), mediante distintos mecanismos que incluyeron una política fuertemente represiva sobre el movimiento obrero, el debilitamiento del poder sindical por medio de la intervención de la Confederación General del Trabajo (CGT) y una redistribución regresiva del ingreso en contra de la clase trabajadora. Asimismo, el gobierno de facto de la autodenominada «Revolución Libertadora» (1955-1958) implicó un cambio en la inserción de la Argentina en el concierto internacional, a través de la incorporación del país al

Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial, así como también la adhesión como nación asociada a la Unión Europea de Pagos, plasmada en términos formales en el denominado Club de París (Ferrer y Rougier, 2008).

En el plano estrictamente económico, la etapa que se inaugura con la destitución del gobierno constitucional peronista supuso también el pasaje hacia una nueva fase en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En efecto, la fase «liviana» de la ISI había signado, a grandes rasgos, el período que va desde la crisis de 1930 hasta el golpe de Estado de 1955. Con este último, y a partir de la ruptura del orden institucional, se asistirá a la puesta en marcha (sobre todo a partir de las políticas «desarrollistas» desplegadas desde 1958 en adelante), de la etapa más «compleja» del proceso de industrialización sustitutiva con eje en el desenvolvimiento de los sectores y las ramas productoras de bienes de consumo durable y de algunos bienes intermedios de uso difundido.

Sin embargo, antes de la llegada del gobierno «desarrollista» de Frondizi, uno de los primeros elementos que signaron las políticas económicas implementadas con posterioridad al golpe de Estado de septiembre de 1955, estuvo estrechamente vinculado con el diagnóstico acerca de la situación económica general del país que efectuaron los grupos sociales y políticos que usurparon el poder. En ese sentido, el gobierno dictatorial de la autodenominada «Revolución Libertadora» convocó al prestigioso economista argentino Raúl Prebisch, por entonces secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el fin de que elaborase una serie de informes sobre el cuadro económico-financiero que presentaba el país tras los primeros gobiernos peronistas.

Prebisch confeccionó tres informes sucesivos, que fueron publicados entre 1955 y 1956: *Informe preliminar acerca de la situación económica, Moneda sana o inflación incontenible* y el *Plan de restablecimiento económico*. En esos informes se realizaba una crítica acerba del legado económico del peronismo y se consideraba que la Argentina estaba atravesando la peor crisis de su historia, incluso, según Prebisch, más dramática que el período de la Gran Depresión de la década de 1930.

En el *Informe preliminar*, publicado en octubre de 1955, Prebisch enfatizaba dos problemas que, a su juicio, eran los que revestían mayor gravedad para la economía argentina y que eran imputables por entero a la gestión peronista: las dificultades en el balance de pagos y las elevadas tasas de inflación. Con respecto a los desequilibrios en el sector externo, según Prebisch, se debían a que el gobierno peronista había desalentado, en lo esencial, las exportaciones agropecuarias —sobre todo, a partir de la nacionalización del comercio exterior que había quedado en manos del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI)—.

Por su parte, Prebisch señalaba las siguientes como las principales causas del proceso inflacionario: las pérdidas arrojadas por el IAPI a partir de 1949; la política de ingresos que supuso sustanciales mejoras salariales, pero al costo del recrudescimiento de la puja distributiva y las presiones sobre el nivel de precios; la política de viviendas para financiar créditos hipotecarios; y, en no menor medida, los déficits crecientes de las empresas públicas enjugados mediante la emisión monetaria por parte del Banco Central de la República Argentina (BCRA) (Gerchunoff y Llach, 2007).

Asimismo, Prebisch era severamente crítico respecto del uso que el peronismo les había dado a las reservas internacionales acumuladas durante el período bélico, utilizadas para la política de nacionalizaciones de los servicios públicos y las repatriaciones de deudas (Gerchunoff y Llach, 2007). De manera análoga, el *Informe preliminar* sostenía que los planes quinquenales del gobierno peronista habían ahondado los problemas estructurales de la economía argentina, al canalizar las inversiones públicas en sectores considerados de baja productividad, al mismo tiempo que subrayaba, entre otras cuestiones, que las inversiones en materia de energía eléctrica habían sido escasas (dando lugar a una profunda crisis energética) y que, además, el manejo estatal de las empresas públicas no había sido adecuado, generando un desempeño deficitario de las mismas, en especial, hacía hincapié en que el manejo del transporte ferroviario había sido sumamente deficiente (Belini y Korol, 2012; Gerchunoff y Llach, 2007).

En virtud de ese diagnóstico pesimista, emergían toda una serie de recomendaciones de política económica que apuntaban, en lo esencial, a

desmantelar los mecanismos de intervención estatal que el peronismo había logrado forjar a lo largo de sus gobiernos. Entre los mecanismos desmontados paulatinamente por parte del gobierno de facto se encuentran los controles de precios (considerados «distorsivos» sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía) y, entre otras cuestiones cruciales, la puesta en marcha de una política que revertía los congelamientos que había dispuesto el peronismo sobre los arrendamientos rurales y los alquileres urbanos (Ferrer y Rougier, 2008).

En esa misma línea, se pergeñó una política fiscal y monetaria que estaba orientada, en lo esencial, a disminuir el gasto público que era considerado como «excesivo» y, sobre todo, a controlar la emisión monetaria «espuria» que estimulaba de manera «artificial» la demanda y el consumo popular en el mercado interno, generando un incremento en las presiones inflacionarias. De ahí que, uno de los objetivos centrales, que se desprendía de las recomendaciones de los informes de Prebisch, era lograr una estabilidad en el nivel general de precios y, para ello, debía alcanzarse una «moneda sana» mediante un ajuste en las cuentas públicas, un drástico control de la evolución de los medios de pago en circulación, la severa disminución en los planteles laborales del sector público, la racionalización en los gastos y en las dotaciones de personal de las empresas estatales. Incluso se desprendían como corolario ciertos objetivos de largo alcance que, entre otras cuestiones, tenían que ver con la privatización de algunas empresas públicas y, en definitiva, con el redimensionamiento del aparato estatal y la redefinición de su rol en el proceso económico (Belini y Korol, 2012; Rapoport, 2020)¹.

Asimismo, las propuestas de los informes elaborados por Prebisch llevaban de manera implícita una redistribución regresiva del ingreso desde el trabajo asalariado hacia el capital y, a su vez, una transferencia de recursos desde el sector industrial hacia el sector agropecuario a fin de restablecer el equilibrio sobre el balance de pagos. Sobre la base de esas recomendaciones, se fue forjando la

¹ En ese marco, el gobierno de facto implementó una serie de medidas en el sector monetario y bancario que implicaron una profunda reestructuración. Por ejemplo, se produjo la desnacionalización de los depósitos bancarios, se decretó la autarquía del Banco Central de la República Argentina (BCRA) con el propósito de que se constituyera en una entidad «independiente» de las presiones políticas y se propició una política de control de la oferta monetaria, con el fin de lograr la estabilización en la economía local (Rapoport, 2020).

política económica de la Revolución Libertadora, que procuró inclinar el fiel de la balanza del poder económico hacia la producción agropecuaria que, además de detentar *centralidad estructural* en la provisión de divisas, era considerada el núcleo fundamental de la economía argentina.

A tal efecto, la política económica del gobierno dictatorial procedió a llevar adelante una fuerte devaluación del tipo de cambio, en conjunción con la eliminación de los controles en el mercado cambiario y una liberalización del sector externo que, entre otras cuestiones, apuntaba a estimular el ingreso de capitales extranjeros (Rapoport, 2020). En el marco de esa liberalización del sector externo, uno de los primeros elementos que cabe destacar es la liquidación de ciertas empresas y organismos públicos que habían desempeñado un rol significativo durante los gobiernos peronistas. Un caso emblemático del desmantelamiento de ciertos instrumentos utilizados bajo las gestiones peronistas fue la liquidación del IAPI, que había jugado un papel protagónico en el manejo estatal del comercio exterior.

Así, a partir de octubre de 1955 la dictadura de la llamada «Revolución Libertadora» comenzó a desarmar los mecanismos que el peronismo había forjado para la intervención estatal en la economía y, en especial, aquellos instrumentos que, como el IAPI, se habían erigido como importantes barreras «defensivas» del sector externo. En esa línea, el gobierno dictatorial dispuso la mencionada disolución del IAPI y, en concomitancia con la ya referida incorporación de la Argentina al FMI, también se ordenó la eliminación del sistema de tipos de cambios diferenciados (Gastiazoro, 2004).

En consonancia, se disolvieron distintas firmas que habían sido creadas por los gobiernos peronistas, como la Empresa Nacional de Energía (ENE) y la Empresa Nacional de Transportes (ENT) (CEPAL, 1976, p. 100; Ugalde, 1983, p. 61). También se procedió a la liquidación de otras empresas públicas, como el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM) —cuyas principales funciones fueron absorbidas por el Banco Industrial— y Autorrutas Argentinas (que se había conformado dentro de la ENT, junto con las firmas de autotransportes interurbanos subsidiarias de los ferrocarriles, las cuales habían sido adquiridas con estos a partir de la política de nacionalizaciones encarada por el primer gobierno peronista en 1947) (Belini y Rougier, 2008; CEPAL, 1976; Ugalde, 1983).

Otro de los hitos fundamentales, en términos de la concepción sobre el rol del Estado y su injerencia en la economía, está dado por la anulación, el 27 de abril de 1956, de la Constitución Nacional de 1949 (sancionada bajo el primer gobierno peronista) y el restablecimiento por decreto de la vigencia de la Constitución de 1853 por parte de la dictadura encabezada por el general Pedro Eugenio Aramburu y el contraalmirante Isaac Francisco Rojas. En efecto, con la derogación de la Constitución Nacional de 1949 se ponía en entredicho la capacidad del Estado de intervenir en los asuntos económicos y se pretendía reimplantar el «libre» juego de las fuerzas del mercado (Gastiazoro, 2004).

En esa misma línea, y en virtud de las recomendaciones que se desprenden del denominado «Plan Prebisch», se propició una limitación a la intervención estatal en la economía y se alentó la privatización de ciertas empresas públicas, como Aerolíneas Argentinas, la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), etc. No obstante, dada la corta duración de la gestión de la Revolución Libertadora y la poca permeabilidad de la opinión pública ante los intentos privatizadores, varias de las iniciativas de traspasar parte del patrimonio público al sector privado quedaron vedadas en ese momento (Andrieu, 1975; Belini y Rougier, 2008).

Asimismo, pese a la impronta «liberal» en materia económica y de la retórica antiestatista por parte del gabinete económico de la Revolución Libertadora, también se efectuaron bajo su mandato ciertas incorporaciones de firmas que, por distintos motivos, pasaron a depender del Estado; lo cual, evidencia ciertas contradicciones y tensiones en el seno de la dictadura en torno al manejo de la política económica en general y de las empresas públicas en particular. Aquí se destacan los casos de un conjunto de empresas de radiodifusión que fueron absorbidas a partir de la incautación de la cadena periodística ALEA en septiembre de 1955, que incluía un amplio abanico de periódicos, revistas y emisoras de radio (CEPAL, 1976; Ugalde, 1983).

De acuerdo con datos de la CEPAL (1976), muchas de esas empresas, en particular los periódicos y revistas, fueron sometidas a un ulterior proceso de liquidación y/o reprivatización que, en ciertas ocasiones, resultó muy dificultoso. Algunos diarios y revistas fueron devueltos a sus antiguos propietarios, en otros

casos, se procedió a su venta en el marco de licitaciones públicas y, en otras circunstancias, el Estado se quedó a cargo de algunos de los bienes inmuebles donde otrora funcionaban esos medios de la prensa escrita.

A su vez, en el caso de las emisoras comerciales de radiofonía también se procedió a la privatización de algunas pocas radios, mientras que la mayoría pasó a formar parte del patrimonio estatal y, junto con el Canal 7 de televisión, integró la «Administración de emisoras comerciales y TV», dependiente de la por entonces Secretaría de Difusión de la Presidencia. De manera análoga, la dictadura que se encaramó en el poder a partir de septiembre de 1955 había confiscado el Canal 7 de televisión —que pertenecía a la cadena Asociación Promotores de Televisión— y, en simultáneo, había incautado las emisoras radiales que estaban vinculadas a esa cadena (Andrieu, 1975; CEPAL, 1976; Ugalde, 1983).

Por otro lado, y dada la incorporación de la Argentina a los organismos multilaterales de crédito propiciada por la «Revolución Libertadora», se contrajeron una serie de obligaciones con proveedores de materiales y equipos para algunas de las principales empresas públicas (Aerolíneas Argentinas, Agua y Energía Eléctrica, YPF, SOMISA, etc.). Esas obligaciones sumaban, para 1958, un total que superaba los 780 millones de dólares y que, por distintas razones, coadyuvarían con la concreción de algunas de las transformaciones económicas que se operaron bajo la gestión «desarrollista» del presidente Arturo Frondizi (Belini y Korol, 2012).

3. La experiencia del gobierno «desarrollista» de Arturo Frondizi (1958-1962)

Empero, la primera gran reestructuración de las firmas estatales que habían sido constituidas durante el período de la Segunda Guerra Mundial y la inmediata posguerra fue llevada a cabo por el gobierno «desarrollista» de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) presidido por Arturo Frondizi (1958-1962). En efecto, si bien este último había realizado su campaña electoral enarbolando una plataforma de gobierno de fuerte tinte nacionalista y estatista, a poco de asumir su mandato presidencial el 1 de mayo de 1958, propició un giro en sus concepciones políticas y económicas. Así, puso en marcha un programa que

procuraba otorgarle un lugar central al desarrollo industrial en la economía argentina, al mismo tiempo que lo combinaba con una política de estabilización macroeconómica de corte liberal (Belini y Rougier, 2008).

Ese viraje en las concepciones políticas y económicas de Frondizi es susceptible de ser explicado, como señala Jáuregui (2021), a partir de la matriz de tradiciones políticas que conjugaban, en grados diversos, presidencialismo, personalismo y movimientismo. De hecho, Frondizi formaba parte de esa peculiar amalgama de la cultura política argentina, y era artífice y promotor de un proyecto económico orientado, tras la caída del peronismo, hacia la «modernización» del capitalismo argentino mediante una apuesta estratégica a dar un salto cuantitativo y cualitativo en el desarrollo del sector industrial:

Ello implicaba la reformulación del radicalismo como partido nacional moderno que, con un nuevo liderazgo, construyera la sociedad posperonista. Trataba de superar la antinomia peronismo-antiperonismo con su reemplazo por otra que planteara los desafíos del país en términos de desarrollo-subdesarrollo (Jáuregui, 2021, p. 328).

En ese escenario signado por el ideario «desarrollista», como señala Ugalde (1983), se comenzaron a redefinir algunos de los criterios que habían regido el desempeño de las empresas públicas en la Argentina. Tal es así que, si bien hubo algunas incorporaciones de nuevas firmas bajo la órbita estatal, lo cierto es que se experimentó una ligera reducción en el número total de las empresas públicas en el marco de una estrategia económica inspirada en una «filosofía privatista» como la que caracterizó a la mayoría de los gobiernos que se sucedieron a partir del derrocamiento del peronismo en 1955. También se verificó una suerte de impulso a la actividad de ciertas empresas públicas que operaban en sectores básicos: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Gas del Estado, Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), y que eran consideradas estratégicas, en especial, para la política económica desplegada por el «desarrollismo» durante la gestión presidencial de Frondizi (Ugalde, 1983).

Esta aparente «paradoja» entre una filosofía privatista y cierta revitalización de algunas empresas estatales es susceptible de ser entendida en el marco de los

postulados fundamentales de la estrategia «desarrollista», que entre otras cosas, apuntaba hacia una «modernización eficiente» de la economía argentina en general y del sector industrial en particular, mediante el desenvolvimiento de los sectores económicos y las ramas productoras de bienes intermedios y bienes de capital considerados claves para el despegue industrial del país. En ese clima de ideas, que procuraba un creciente y vertiginoso desarrollo de las fuerzas productivas, los esfuerzos de inversión debían estar orientados hacia los sectores básicos, como el petróleo y el acero. Empero, una de las tesis económicas centrales del ideario «desarrollista» enfatizaba en la escasez del ahorro nacional para afrontar el financiamiento de dichas inversiones, por lo que se requería estimular el concurso de la inversión extranjera privada (Nosiglia, 1983).

En consonancia, otro de los postulados fundamentales del «desarrollismo» hacía foco en el papel rector que el Estado y la política económica debían tener con el fin de brindar la orientación general del proceso económico y de trazar las prioridades y ritmos para el direccionamiento de la inversión extranjera. De ahí que para el ideario «desarrollista»:

La elaboración de la estrategia general, la creación de condiciones que promuevan la inversión local y externa y su canalización hacia determinadas ramas de producción y localizaciones geográficas son funciones intransferibles del gobierno nacional (Nosiglia, 1983, p. 38).

No obstante, pese a ese rol director asignado al Estado, los referentes más importantes del desarrollismo se apresuraban a señalar que

... en términos generales y en nuestro caso, la gestión privada deba preferirse a la pública, que carece de la flexibilidad de aquella, está frecuentemente conducida por estamentos burocráticos anquilosados y soporta las paralizantes consecuencias financieras de la frondosidad del empleo público (Arturo Frondizi, citado por Nosiglia, 1983, p. 40).

En el mismo tono se expresaba el principal asesor económico del presidente Frondizi, Rogelio Frigerio, cuando indicaba que

Nos oponemos a que el Estado sustituya a la empresa privada, trabando así la actividad productiva, pero afirmamos que debe fijar prioridades y utilizar todos los instrumentos de la política económica para dar una dirección consciente al proceso económico hacia el cambio de estructuras (Rogelio Frigerio, citado por Nosiglia, 1983, p. 40).

En función de ese diagnóstico y de esas apreciaciones, el gobierno frondicista puso en práctica una política económica, comandada por economistas ortodoxos como Álvaro Alsogaray y Roberto Alemann, que procuraba eliminar las «interdicciones» que el «dirigismo estatal» imponía a la «libre» iniciativa del sector privado. Asimismo, dicha política consideraba que el proceso inflacionario que afectaba la economía argentina, verificado en especial desde la segunda posguerra, tenía entre una de sus principales causas la emisión monetaria «espuria» para financiar el déficit de las empresas públicas. Por esas razones, el impulso a una amplia estrategia de liberalización de los mercados y a una política de privatización de las firmas estatales se convirtieron en objetivos centrales del programa «desarrollista». En ese marco, entre 1959 y 1962, se concretaron las privatizaciones de varias empresas públicas, como la Corporación de Transportes de Buenos Aires, el Expreso Villalonga-Furlong, el Frigorífico Municipal Lisandro de la Torre, las firmas industriales que constituían la DINIE, la Dirección Nacional de la Industria de la Madera y los Talleres de Reparaciones Navales (TARENA), entre otras (Belini y Rougier, 2008).

Sin embargo, la privatización de esas empresas públicas —muchas de ellas de escasa significación económica—, no alteró en lo sustantivo, más allá de cierta ligera reducción, el «tamaño» total del Estado empresario argentino. De hecho, las principales firmas públicas siguieron estando bajo la órbita estatal, aunque sí fueron sometidas, al igual que la administración pública central, a un drástico proceso de racionalización (Belini y Rougier, 2008), (Cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución del empleo en el sector público nacional, Argentina 1959-1966 (en valores absolutos, índice base 1959 = 100 y porcentajes)

Años	Total empleo en el sector público nacional		
	Cantidad de agentes	Índice base 1959 = 100	Variación interanual %
1959	962.578	100,00	-
1960	917.997	95,37	-4,63
1961	899.970	93,50	-1,96
1962	790.448	82,12	-12,17
1963	754.389	78,37	-4,56
1964	762.044	79,17	1,01
1965	798.900	83,00	4,84
1966	815.745	84,75	2,11
Var. % 1966-1959			-15,25

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por Ferreres (2010, p. 588)

Como se ilustra en el Cuadro 1, a partir del gobierno de Frondizi hasta el golpe de Estado de junio de 1966, se asistió a una fuerte disminución en la cantidad de trabajadores y trabajadoras en el conjunto del sector público nacional. Así, mientras que en 1959 se contabilizaban un total de 962.578 agentes, por su parte, en 1966 la cifra había descendido a 815.745 empleados/empleadas estatales; lo cual representa una caída de más del 15 %.

No obstante, los datos marcan algunas tendencias diferenciadas en función de la coyuntura económica particular y del gobierno de turno. En efecto, la merma en la cantidad de agentes estatales se verifica desde 1959 hasta la crisis de 1962-1963, luego del derrocamiento del gobierno de Frondizi. Con posterioridad a ese cambio en la gestión gubernamental y al cambio en la política económica, que se evidenció a partir de octubre de 1963 cuando asume el gobierno de Arturo Illia, se observa una recuperación en los niveles de empleo público que; sin embargo,

no logran alcanzar los guarismos existentes al momento anterior a la puesta en vigencia de la política económica del frondicismo.

Asimismo, en el marco de la concepción «desarrollista» de Frondizi y su equipo de gobierno —muy proclive a favorecer al capital privado en general y al capital extranjero en particular—, se impulsaron, aunque sin mucho éxito, los intentos de privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL); además de propiciar un incremento en la participación de accionistas privados en el capital social de SOMISA y de intentar llevar a cabo un importante proceso de reestructuración de los ferrocarriles a partir del denominado «Plan Larkin»², que fue resistido por parte de la dirigencia sindical y la clase trabajadora.

En el caso particular de los ferrocarriles, se argüía que debían modernizarse en consonancia con los cambios que se estaban propiciando en el resto de la estructura económica. Se aducía que los ferrocarriles habían sido construidos durante la vigencia del llamado modelo agroexportador (1880-1930) y, por lo tanto, no estaban diseñados ni preparados para la intensa actividad industrial que se había empezado a gestar a partir de la crisis de la década de 1930. De ahí que, para Frondizi y su equipo, la reestructuración de los ferrocarriles se encuadrara dentro de lo que se denominó «la batalla del transporte» (López *et al.*, 2016, p. 174).

Si bien el «Plan Larkin» se dio a conocer casi en las postrimerías del gobierno frondicista, por lo cual no es susceptible de imputársele todas las medidas que se aplicaron en el período sobre los ferrocarriles; lo cierto es que reflejaba la opinión vigente en ese momento entre varios analistas y decisores de política económica y de transportes. De allí que no resulte extraño que se haya operado una reducción en los planteles laborales de los ferrocarriles: si se toma como año base 1955, se observa un decremento del orden del 28 % comparado con el nivel de empleo vigente en 1962. Sin embargo, la caída es aún más pronunciada si se contrasta el nivel de ocupación ferroviaria de 1959 con el de 1962. En efecto, en el ejercicio del año 1959 se alcanzó un pico de 219.917 trabajadoras/es, mientras que en el ejercicio correspondiente al año 1962 se pasó a una dotación

² En rigor, su nombre era «Plan de Transporte de Largo Alcance», patrocinado por una «misión técnica del Banco Mundial, encabezada por general Thomas B. Larkin, quien era el director encargado del plan de reconfiguración del sistema ferroviario argentino.

de personal de 152.153, lo cual supuso una caída de más del 30 % entre ambos ejercicios (Cuadro 2).

No obstante, la aplicación de las medidas de ajuste y racionalización, que se pretendieron llevar adelante en materia ferroviaria, no se pudieron concretar en su totalidad, entre otras cuestiones, debido a la debilidad del gobierno de Frondizi, jaqueado por recurrentes planteos militares hasta su derrocamiento final y, sobre todo, a la resistencia obrera a la instrumentación de cualquier tentativa que afectara la continuidad de los servicios ferroviarios y los puestos de trabajo. Ese rechazo obrero a la aplicación de esta política de racionalización de la dotación de personal y de la privatización de varios talleres ferroviarios tuvo su máxima expresión en la prolongada huelga de 1961.

Cuadro 2. Evolución de la ocupación de la empresa Ferrocarriles Argentinos, 1955-1962 (en valores absolutos, índice base 1955 = 100 y porcentajes)

Años	Personal ocupado (cantidad de agentes)	Índice base 1955 = 100	Variación interanual %
1955	209.854	100,00	-
1956	214.698	102,31	2,31
1957	217.998	103,88	1,54
1958	218.191	103,97	0,09
1959	219.917	104,80	0,79
1960	210.591	100,35	-4,24
1961	200.590	95,59	-4,75
1962	152.153	72,50	-24,15
Var. % 1962-1955			-27,50

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por Ferrocarriles Argentinos (1961, pp. 124-125); Ferrocarriles Argentinos (1963, pp. 126-127); Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (s.f., p. 35); y Müller (2018, p. 88).

Otro elemento que cabe destacar, en sintonía con los preceptos centrales de la estrategia «desarrollista» de acudir al capital extranjero para el desenvolvimiento de ciertos sectores económicos esenciales, es que durante el gobierno de Frondizi se emprendieron, además de la ya referida «batalla del transporte», otras dos políticas consideradas claves, que recibieron el nombre de la «batalla del petróleo» y la «batalla del acero», como piezas fundamentales de la propuesta modernizadora de la estructura productiva (Belini y Korol, 2012).

Respecto a la producción de petróleo, se recurrió, como parte de la política de alcanzar el autoabastecimiento interno, a las inversiones de compañías petroleras extranjeras, en especial norteamericanas. Para ello se firmaron una serie de contratos con esas compañías destinados a favorecer la inversión masiva en el sector petrolero, con el fin de lograr el autoabastecimiento en tiempo récord y, de ese modo, cumplir con el plan de desarrollo forjado para, supuestamente, terminar con la dependencia argentina en materia de importación de petróleo y combustibles y, así, generar las condiciones de posibilidad para transformar al país en «una nación moderna, poderosa e independiente» (Solberg, 1986, p. 250). La consecución de esa política petrolera implicó la necesidad de sancionar un nuevo plexo normativo que permitiera, entre otras cuestiones, la nacionalización de las reservas hidrocarburíferas.

En poco tiempo, afluyeron importantes inversiones extranjeras en el sector petrolero, aprovechando las condiciones favorables que ofrecían la legislación que amparaba la firma de contratos del Estado con empresas privadas foráneas. Los resultados obtenidos fueron muy significativos a la hora de alcanzar el tan ansiado objetivo del autoabastecimiento. Como lo se evidencia en el Cuadro 3, entre 1958 y 1962, la producción de petróleo pasó de casi 5,7 MMC a 15,6 MMC; lo cual supuso un incremento del orden del 175 %. La contracara de ese importante crecimiento, que será motivo de críticas por parte de varios sectores políticos, en especial de aquellos más ligados al nacionalismo económico en general y al petrolero en particular³, fue el aumento de la presencia de las grandes compañías

³ Una de las principales críticas dirigidas a los contratos petroleros por parte de los sectores nacionalistas estaba referida a que las grandes remesas de utilidades, que giraban las compañías extranjeras hacia sus casas matrices, más que compensaban el ahorro de divisas que se generaban por los menores niveles de importación; al mismo tiempo se señalaba que los pagos en dólares que debía realizar YPF a los contratistas privados ponían en serio riesgo el manejo de las cuentas públicas y, para colmo, la

extranjeras en un rubro clave para el desarrollo de la economía nacional. De hecho, la participación de los contratistas privados en la producción interna total de petróleo pasó de representar apenas el 4,6 % en 1959 a dar cuenta del 30 % en 1962 (Cuadro 3).

negociación de los contratos se había efectuado bajo estricta reserva y sin el acuerdo del Parlamento. No obstante, el presidente Frondizi defendía la firma de los contratos en virtud de que la Argentina estaba alcanzando la autosuficiencia en materia petrolera y en el hecho de que la empresa estatal YPF conservaba la propiedad de los recursos hidrocarbúricos (Solberg, 1986).

**Cuadro 3. Evolución de la producción de petróleo estatal y privada en la Argentina, 1958-1962
(en valores absolutos y porcentajes)**

Años	Producción interna total (en miles de m ³)	Yacimientos del Estado (en miles de m ³)	% de la producción interna total	Contratistas privados (en miles de m ³)	% de la producción interna total	Yacimientos privados (en miles de m ³)	% de la producción interna total
1958	5669	4964	87,6	-	-	705	12,4
1959	7087	6127	86,5	327	4,6	633	8,9
1960	10.153	7126	70,2	2465	24,3	562	5,5
1961	13.428	9134	68,0	3774	28,1	520	3,9
1962	15.614	10.438	66,9	4689	30,0	487	3,1

Fuente: Solberg (1986, p. 262)

4. Del gobierno provisional de José María Guido hasta la destitución del gobierno de Arturo Illia (1962-1966)

Tras el golpe de Estado que derrocó al gobierno del presidente Frondizi a comienzos de 1962, se asistió a un período político e institucional signado por una alta inestabilidad que habría de impactar negativamente sobre el derrotero de la política económica; al mismo tiempo, a partir de ese momento se sucederían gobiernos con escasa o nula legitimidad (dada la proscripción del peronismo) para encarar grandes transformaciones estructurales en el aparato productivo en general y en el sector de empresas públicas en particular. Por ejemplo, durante el breve interregno del gobierno provisional de José María Guido (1962-1963), se verificó una severa crisis económica y se emprendieron pocas modificaciones de relevancia en la administración de las firmas estatales. De hecho, el escenario fue poco propicio para el despliegue de planes económico de largo aliento, en parte por el marco político sumamente complicado, pero también, y en no menor medida, por el enfoque que las propias gestiones ministeriales del período hicieron de la política económica.

Con la llegada de Arturo Illia a la presidencia de la Nación, si bien la economía comenzaría un sendero de recuperación, la falta de legitimidad política, debido a la escasa cantidad de votos obtenidos en las elecciones generales de octubre de 1963 y de la proscripción del peronismo, crearía una suerte de imagen de gobierno «débil» que atravesaría toda su administración hasta el golpe de Estado de junio de 1966.

Durante su gestión de gobierno, Illia puso en marcha una política económica de inspiración cepalino-keynesiana, que otorgaba centralidad al desarrollo del mercado interno y al sector industrial y difería, en lo sustantivo, de la política aplicada bajo la transitoria administración presidencial de Guido (Belini y Korol, 2012).

Asimismo, el esquema económico propiciado por el gobierno de Illia también se distanciaba del enfoque que había enarbolado la gestión frondicista, dado que no compartía el diagnóstico de una falta de capitalización interna, ni tampoco coincidía con la propuesta «desarrollista» de fomentar el desenvolvimiento de ciertas ramas industriales específicas, como las industrias de base.

Muy por el contrario, el equipo económico de Illia, primero con Eugenio Blanco⁴ como ministro de Economía y, luego con Juan Carlos Pugliese al frente de esa misma cartera, apuntaba a desplegar una serie de instrumentos que propendieran al crecimiento global y equilibrado de todos los sectores de actividad, sin priorizar ni privilegiar una rama en particular (Rubinzal, 2010).

Sobre la base de esas premisas, se trazaron dos planos o registros complementarios de la política económica, pero con horizontes temporales diferenciados. En primer lugar, se delineó un objetivo de corto plazo vinculado con la reactivación del crecimiento económico mediante la implementación de políticas monetarias y fiscales expansivas para estimular la demanda agregada. En segundo lugar, se postuló un objetivo de largo plazo que procuraba establecer una senda de crecimiento sostenido y armonioso capaz de combinar un uso más eficiente de los recursos y los factores productivos con la estabilidad macroeconómica general. Para la consecución de ese segundo objetivo de largo aliento se encomendó al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)⁵, la formulación de un «Plan Nacional de Desarrollo» para el período 1965-1969 (Rapoport, 2020).

En cuanto a la evolución del sector de empresas públicas, vale remarcar que la gestión de Illia supuso un detenimiento de los procesos de privatizaciones que se habían decidido o habían sido pergeñados durante la administración Frondizi, como lo eran la privatización de los talleres de TARENA y ciertas firmas pertenecientes al *holding* DINIE. A su vez, uno de los elementos más importantes en materia de legislación sobre dicho sector, estuvo relacionado con la redacción del artículo 27 de la Ley 16.642 (sancionada el 23 de julio de 1964), por medio del cual se dispuso la creación de la Sindicatura General de Empresas del Estado, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda de la Nación (Andrieu, 1975)⁶.

⁴ Quien ya se había desempeñado en ese cargo durante la dictadura de la llamada «Revolución Libertadora».

⁵ El CONADE era un organismo que había sido creado en 1961 bajo la presidencia de Frondizi (Belini y Korol, 2012).

⁶ De manera complementaria, en 1965, se confeccionó en el ámbito del Ministerio de Defensa un proyecto de ley sobre sociedades anónimas públicas, redactado por el ingeniero Horacio Boneo, pero que no llegó a ser enviado al Congreso para su tratamiento parlamentario (Andrieu, 1975).

Otro de los hitos de la política económica, durante la administración Illia, estuvo estrechamente ligado a la anulación de los contratos petroleros firmados bajo la presidencia de Frondizi y al hecho de que la Cámara de Diputados dio inicio a una investigación sobre las presuntas irregularidades que habían rodeado la firma de los acuerdos (Bernal, 2005; Solberg, 1986).

En consecuencia, el 15 de noviembre de 1963 se dictaron los decretos 744 y 745, por medio de los cuales se declaraba la nulidad de los contratos efectuados por la gestión frondicista, fundándose, en lo esencial, en que nunca habían sido aprobados por el Congreso de la Nación, por lo cual carecían de todo valor jurídico. Asimismo, se argumentaba, entre otras cuestiones de relevancia, que dichos contratos, cualquiera que hubiese sido su tenor legal, debían haberse ajustado a las normas de una licitación pública y nunca debían haber adoptado (como sucedió), la figura de una compulsa privada de precios y, en menor medida aún, el procedimiento específico de la contratación directa (Bernal, 2005). A ello se añadía que

... los contratos de Frondizi violaron flagrantemente el Código de Minería, por cuanto las áreas otorgadas por YPF a las empresas privadas estaban comprendidas dentro de la zona de reserva, las que por el artículo 396 solo podrán ser exploradas y explotadas directamente por el Estado nacional o por las provincias. Por otro lado, los contratos obligaban a YPF a recibir todo el petróleo producido por las compañías, renunciando de este modo a la facultad que tiene el Estado de regular la explotación petrolífera en función del interés nacional (*Boletín de Informaciones Petroleras YPF*, citado en Bernal, 2005, p. 84).

Si bien la medida contó con cierto apoyo popular, ello no evitó que se suscitaran nuevas controversias en torno a esa decisión, ya que el Estado nacional se vio obligado a indemnizar con cuantiosas sumas a las compañías extranjeras privadas por el incumplimiento de los contratos (generando desconfianza entre los inversores foráneos); al mismo tiempo que se perdía el autoabastecimiento, justo en una coyuntura económica de fuerte expansión que requería de la provisión de abundante combustible. Por ese motivo, ante el relativo estancamiento de la producción de petróleo, se debió recurrir nuevamente a la importación para cubrir

esa brecha entre la oferta y la demanda, como se observa en el Cuadro 4 (Andrieu, 1975; Rapoport, 2020; Rubinzal, 2010; Todesca, 2006).

Cuadro 4. Evolución del consumo interno, la producción interna y las importaciones de petróleo, Argentina 1960-1966 (en miles de metros cúbicos y porcentajes)

Años	Consumo total de petróleo*	Producción interna**		Importaciones***	
		Cantidad	% del consumo total	Cantidad	% del consumo total
1960	14.330	10.153	70,85	4177	29,15
1961	17.528	13.428	76,61	4100	23,39
1962	18.714	15.614	83,43	3100	16,57
1963	17.144	15.444	90,08	1700	9,92
1964	18.143	15.943	87,87	2200	12,13
1965	20.725	15.625	75,39	5100	24,61
1966	22.056	16.656	75,52	5400	24,48

*Nota: incluye las exportaciones, que nunca excedieron el 0,5 % del consumo

**Nota: incluye solamente el petróleo crudo

***Nota: incluye todos los derivados del petróleo

Fuente: Solberg (1986, p. 258)

Por otro lado, en lo que atañe a la evolución de las cuentas públicas cabe señalar que, a pesar de las políticas expansivas del gasto público mencionadas y de la emisión monetaria, el déficit fiscal se pudo reducir en forma significativa. Ello se debió, en parte, a la recuperación del nivel de actividad económica, que ampliaba la base imponible, por lo cual, permitía incrementar la recaudación tributaria y cubrir de ese modo, sin necesidad de aumentar las tasas impositivas, el crecimiento del gasto público (Rapoport, 2020).

No obstante, el funcionamiento de algunas de las empresas públicas distaba de ser el adecuado, como lo ejemplifica el caso de los ferrocarriles. En ese

sentido, siguiendo los aportes de Müller (2018), es dable destacar que, luego del redimensionamiento del sistema ferroviario encarado por la gestión de Frondizi, en especial durante el lapso entre 1961-1962, se asistió a una importante desmejora en los resultados financieros de la explotación de los ferrocarriles. Tal es así que, incluso durante la administración Illia, el coeficiente de explotación mostró signos preocupantes, pese a cierta recuperación de los tráficos, por lo cual, siguió gravitando de manera negativa sobre las cuentas públicas. De este modo, como se evidencia en el Cuadro 5, la evolución del modo ferroviario nuevamente aparecía bajo la lupa como un sector poco «eficiente».

Cuadro 5. Evolución del resultado financiero de la explotación de los ferrocarriles, Argentina 1963-1966 (en miles de m\$ñ)

Años	Ingresos	Gastos	Coefficiente de explotación*
1963	20.155.600	39.125.200	1,94
1964	24.346.500	50.399.000	2,07
1965	34.911.236	75.655.454	2,17
1966	49.179.681	100.811.648	2,05

*Nota: coeficiente de explotación (gastos corrientes/ingresos corrientes)

Fuente: Müller (2018, p. 184) con base en datos proporcionados por los anuarios estadísticos y las memorias de Ferrocarriles Argentinos

Es en ese marco que la posterior gestión económica de la llamada «Revolución Argentina», en especial durante la presidencia de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970), pondrá el foco de atención en los ferrocarriles procurando una nueva tentativa de racionalización y «modernización» del sistema de transporte en general y del modo ferroviario en particular.

Finalmente, otro de los acontecimientos significativos que cabe reseñar de la política económica del gobierno de Illia, aunque no directamente relacionado

con las empresas públicas, tuvo que ver con la fuerte intervención del Estado en materia de regulación del mercado de productos farmacéuticos. Una de las principales razones que motivó esa intervención, entre otras cuestiones, tenía que ver con la falta de correspondencia entre los costos de fabricación y los precios finales de venta de los medicamentos que generaba importantes beneficios a los grandes laboratorios (en su mayoría transnacionales), en detrimento de las/os consumidoras/es.

De allí que la principal iniciativa de la gestión de Illia estuvo relacionada con la sanción, el 23 de julio de 1964, de la Ley 16.462 —también conocida como «Ley Oñativia», por el nombre del ministro de Salud que la impulsó—, por medio de la cual se estableció el congelamiento de los precios finales de venta de los medicamentos con base en los valores de fines de 1963, al mismo tiempo que se fijaban, entre otras disposiciones y controles, límites para los gastos de propaganda comercial que podían destinar los laboratorios para publicitar sus productos y, en no menor medida, se estipulaban ciertas pautas restrictivas respecto al giro de regalías al exterior. La puesta en vigor de esta norma suscitó fuertes resquemores en el ámbito empresarial en general y en los grandes laboratorios en particular, que emprendieron acciones de *lobby* en defensa de sus intereses corporativos (Rapoport, 2020; Rubinzal, 2010; Todesca, 2006).

5. La gestión económica de la dictadura de la llamada «Revolución Argentina» (1966-1973)

Con el golpe de Estado de junio de 1966, se pone en marcha una nueva variante de la estrategia «modernizadora» y «desarrollista» bajo un formato netamente burocrático-autoritario (O'Donnell, 1982), que como destacan ciertos autores, supuso una suerte de pacto tácito entre el capital transnacional, las fracciones más concentradas de la gran burguesía urbana y rural, y ciertas franjas de las clases medias. La idea fuerza que amalgamaba ese proyecto, tenía que ver con la tentativa de «... consolidar las alteraciones económicas que se venían produciendo desde 1959 en favor de los sectores capitales intensivos de comportamientos más oligopólicos y con centro de gravedad en las empresas transnacionales» (Rubinzal, 2010, p. 333). De ahí que existieran ciertas líneas de continuidad con la

política económica desplegada bajo la gestión de Arturo Frondizi (1958-1962), en especial el énfasis concedido al desenvolvimiento del sector industrial liderado por los grandes capitales extranjeros. En efecto, a partir del período 1964-1974, el sector industrial se consolidaría como el eje articulador, ordenador y dinamizador de las relaciones económicas, políticas y sociales⁷.

En este contexto, la estrategia seguida por el gobierno de facto de la Revolución Argentina estuvo signada por una política de corte «eficientista» y de «modernización» del sector estatal, que procuraba reducir drásticamente el déficit fiscal mediante un achicamiento del gasto público y un incremento en la recaudación impositiva. Si bien, no consideró de modo explícito el papel de las empresas públicas en la economía argentina, bajo una cierta égida «pragmática» en materia de política económica, se le dio un fuerte impulso al rol del Estado como empresario en general y a las empresas públicas en particular; tal es así, que durante este período histórico, se produjo la conformación de nuevas firmas estatales y la transformación de otras ya existentes, al mismo tiempo que se constituyeron nuevos plexos normativos y jurídicos para encuadrar la actividad empresarial del Estado (Andrieu, 1975).

En ese sentido, una de las primeras medidas encaradas para contener el déficit fiscal se dio durante la breve gestión de Jorge Néstor Salimei como ministro de Economía y Trabajo durante la presidencia de facto de Onganía, y tuvo que ver con la instrumentación de una draconiana política de racionalización de las actividades portuarias y ferroviarias, junto con el cierre de once ingenios azucareros en la provincia de Tucumán (Rubinzal, 2010).

En el caso particular de los ferrocarriles, como se observa en el Cuadro 6, se produjo una importante disminución del plantel laboral en el período 1966-1973. En efecto, luego de cierta recuperación en la dotación de personal que se experimentó durante la gestión de Illia, a partir de la dictadura instaurada en junio de 1966, se evidenció una caída sostenida en la cantidad de agentes ferroviarios/os, pasando de un total de 172.903 agentes en 1966 a 141.758 en 1973; lo cual representó una

⁷ El crecimiento de la producción industrial dentro de la estructura del PBI se elevó de menos de un 30 % en 1955 a casi un 34 % en 1964, para luego alcanzar hacia 1974 una participación del 37,8 % (Azpiazu, et al. [1986] 2004; Mallon y Sourrouille, 1973; Peralta Ramos, 2007).

merma del 18 % entre puntas, pese a una ligera recuperación del nivel de empleo verificada, en ese último año, como consecuencia del regreso del peronismo al gobierno tras 18 años de proscripción política y electoral.

Cuadro 6. Evolución de la ocupación de la empresa Ferrocarriles Argentinos, 1966-1973 (en valores absolutos, índice base 1966 = 100 y porcentajes)

Años	Ferrocarriles Argentinos		
	Cantidad de agentes	Índice base 1966 = 100	Variación interanual %
1966	172.903	100,00	-
1967	168.401	97,40	-2,60
1968	160.811	93,01	-4,51
1969	152.949	88,46	-4,89
1970	147.475	85,29	-3,58
1971	145.052	83,89	-1,64
1972	141.651	81,93	-2,34
1973	141.758	81,99	0,08
Var. % 1973-1966			-18,01

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, pp. 18-19)

Por su parte, en el caso puntual de la Administración General de Puertos se observa un significativo proceso de reducción de su dotación de personal, en concomitancia con esa política «eficientista» y «modernizadora» puesta en práctica por la gestión de Salimei, que se continuará durante la gestión de Adalbert Krieger Vasena (1967-1969) como ministro de Economía de la dictadura de Onganía e, incluso, durante el resto del gobierno de facto de la Revolución Argentina. Como se muestra en el Cuadro 7, el proceso de racionalización de la actividad portuaria fue muy severo, exhibiendo una caída de casi el 27 % entre puntas, al pasar de un total de 7095 agentes registradas/os en 1966, a otra plantilla laboral de 5201 empleadas/dos contabilizada para 1973.

Cuadro 7. Evolución de la ocupación de la Administración General de Puertos. Argentina, 1966-1973 (en valores absolutos, índice base 1966 = 100 y porcentajes)

Años	Administración General de Puertos		
	Cantidad de agentes	Índice base 1966 = 100	Variación interanual %
1966	7.095	100,00	-
1967	6.671	94,02	-5,98
1968	5.869	82,72	-12,02
1969	5.666	79,86	-3,46
1970	5.504	77,58	-2,86
1971	5.039	71,02	-8,45
1972	5.234	73,77	3,87
1973	5.201	73,31	-0,63
Var. % 1973-1966			-26,69

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, p. 18)

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la política económica de la dictadura de la Revolución Argentina estuvo signada por cierta dosis de «pragmatismo» y, a su vez, de cierto carácter «paradójico», por lo que, en varios casos implicó un incremento en las dotaciones de personal del sector público en general y de las empresas públicas en particular. Pero también su gestión económica estuvo atravesada por los distintos niveles de intensidades relativas de la conflictividad social y política del período en análisis.

En efecto, si se examinan los datos del total del empleo en el sector público nacional se pueden observar, al menos, dos etapas diferenciadas. De acuerdo con la evidencia empírica disponible en el Cuadro 8, se puede visualizar un primer momento de aplicación de una política de racionalización de los planteles laborales, en consonancia con la ya referida estrategia de reducción del déficit fiscal y de redimensionamiento de ciertas actividades consideradas

«ineficientes» (como los casos mencionados de los ferrocarriles, los puertos y los ingenios azucareros). En esa primera fase, que va desde 1966 hasta 1970, se verifica una reducción del empleo público del orden del 5 %, dado que se pasa de una dotación total de 815.745 trabajadoras/es en 1966 a otra plantilla laboral de 777.895 agentes estatales en 1970.

Cuadro 8. Evolución del empleo en el sector público nacional. Argentina, 1966-1973 (en valores absolutos, índice base 1966 = 100 y porcentajes)

Años	Total empleo en el sector público nacional		
	Cantidad de agentes	Índice base 1966 = 100	Variación interanual %
1966	815.745	100,00	-
1967	815.137	99,93	-0,07
1968	804.844	98,66	-1,26
1969	803.886	98,55	-0,12
1970	777.895	95,36	-3,23
1971	789.101	96,73	1,44
1972	816.348	100,07	3,45
1973	861.602	105,62	5,54
Var. % 1973-1966			5,62

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por Ferreres (2010, p. 588)

A partir de 1969-1970, con la intensificación de los niveles de conflictividad social y política, cuyos ejemplos paradigmáticos los constituyen fenómenos, como el Cordobazo y el Viborazo; y la aparición de las organizaciones político-militares, como Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (PRT-ERP), se corrobora una suerte de reversión de la política de racionalización y despidos de trabajadoras/es en el ámbito estatal. De ahí en adelante, y sobre todo con el retorno del peronismo al gobierno nacional en 1973 tras 18 años de proscripción, se puede constatar un incremento en los niveles de ocupación del conjunto del sector público nacional,

ya que se pasa de un plantel laboral de 777.895 agentes en 1970 (el pico más bajo de la serie) a otra dotación de 861.602 trabajadoras/es en 1973 (el nivel más alto registrado en el lapso entre 1966-1973), lo cual representa un aumento cercano al 11 % para el período 1970-1973 (Cuadro 8).

Ahora bien, si se analiza el caso específico de las empresas públicas, en especial de aquellas más grandes y típicamente representativas del «núcleo duro» del Estado empresario argentino (como YPF, Gas del Estado, SEGBA, ENTEL, Agua y Energía Eléctrica y Aerolíneas Argentinas, etc.), es dable observar una tendencia relativamente similar a la descripta para el conjunto del sector público nacional, en cuanto a las etapas diferenciadas; primero, una fase de recorte del empleo en las firmas estatales hasta 1970, y, luego, un segundo momento de repunte en los niveles de ocupación de dichas empresas hasta 1973, aunque en este caso puntal de las firmas públicas no se logran recuperar los guarismos de 1966, por lo que se contabiliza una caída total de casi 5 % en el cotejo entre puntas (Cuadro 9).

Cuadro 9. Evolución del empleo en las empresas públicas. Argentina, 1966-1973 (en valores absolutos, índice base 1966 = 100 y porcentajes)

Años	Total de empresas públicas*		
	Cantidad	Índice base 1966 = 100	Variación interanual %
1966	404.097	100,0	-
1967	395.916	98,0	-2,0
1968	383.777	95,0	-3,1
1969	372.713	92,2	-2,9
1970	366.178	90,6	-1,8
1971	371.686	92,0	1,5
1972	374.044	92,6	0,6
1973	385.038	95,3	2,9
Var. % 1973-1966			-4,7

*Nota metodológica: incluye datos de una muestra intencional de grandes empresas públicas (YPF, Gas del Estado, Yacimientos Carboníferos Fiscales, SEGBA, Agua y Energía Eléctrica, Ferrocarriles Argentinos,

ENTEL, Obras Sanitarias de la Nación, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos, Aerolíneas Argentinas, Flota Fluvial del Estado Argentino, Empresa Líneas Marítimas Argentinas, Administración General de Puertos), excepto las firmas que se encontraban bajo la órbita de la Dirección General de Fabricaciones Militares (por ejemplo, SOMISA)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, p. 18)

Pese a que el saldo final entre puntas, para el período 1966-1973, es de un decremento en la cantidad total de trabajadoras/es de las grandes empresas públicas, es plausible constatar situaciones disímiles en función del tipo de firma y de sector de actividad, en el cual se inserta cada una de ellas. De ese modo, se pueden verificar casos que exhiben un significativo aumento en sus respectivas dotaciones de personal durante ese período, como lo ilustran los casos de Agua y Energía Eléctrica, ENTEL, Aerolíneas Argentinas, Gas del Estado y Obras Sanitarias de la Nación. Mientras que, en un conjunto de otros casos (como el de Ferrocarriles Argentinos, la Administración General de Puertos, Yacimientos Carboníferos Fiscales o, incluso, la propia YPF), se evidencia una caída en sus respectivos niveles de ocupación global para el período 1966-1973.

En especial, el desarrollo de grandes obras de infraestructura implicó cierto desenvolvimiento del sector de empresas públicas y, en paralelo, se fue consolidando un importante núcleo de grandes empresas privadas de capital nacional que tenían fuertes intereses en torno a las firmas estatales, siendo parte de lo que más tarde se conocerá como la llamada «patria contratista» (Ferrer y Rougier, 2008; Pucciarelli, 2004).

Gran parte de ese desarrollo de las obras de infraestructura física estuvo estrechamente relacionado con la implementación, a partir de marzo de 1967, de la política económica diseñada por el nuevo ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena. Esa política tenía, entre sus principales objetivos, la «modernización» del aparato productivo, al mismo tiempo que procuraba que la economía argentina se convirtiese en una economía «abierta» y con sectores productivos dinámicos y competitivos en el mercado internacional. De manera simultánea, se aspiraba a conseguir una importante estabilidad de precios, con fin de dotar de previsibilidad el proceso de crecimiento económico en ciernes (Rubinzal, 2010).

En virtud de estos propósitos, la gestión económica de Krieger Vasena instrumentó una significativa devaluación del tipo de cambio del orden del 40 %, compensada con una reducción selectiva de los derechos de importación y con la aplicación de retenciones a las exportaciones de los principales productos agropecuarios. La recaudación de los fondos provenientes de las retenciones coadyuvó para financiar el ambicioso programa de inversiones públicas desplegado en materia de energía hidroeléctrica, energía nuclear, petróleo, obras viales, viviendas, etc.

En ese contexto se dio un desenvolvimiento importante en ciertos sectores de firmas estatales del sector energético. En efecto, en cuanto a la evolución de inversión real fija de las principales empresas públicas del sector energético, se puede observar que, en los cinco casos considerados (YPF, Gas del Estado, YCF, SEBA, y Agua y Energía Eléctrica), se registró un incremento en los niveles de esas mismas empresas públicas energéticas. En efecto, se puede corroborar, salvo el caso de Gas del Estado (que muestra, luego de varios años de crecimiento del volumen de inversión, una caída para el período 1966-1973 del orden del 30 %), que existió una importante cantidad de recursos volcados a fomentar la inversión en infraestructura energética durante el gobierno de facto de la Revolución Argentina, en consonancia con sus postulados sobre la necesidad de «modernizar» el aparato productivo y crear las bases materiales sólidas para el crecimiento económico y la «seguridad nacional» (Cuadros 10 a y b).

Cuadro 10 a. Evolución de la inversión real fija de las principales empresas públicas del sector energético. Argentina, 1966-1973 (en millones de pesos de 1960, índice base 1966 = 100 y porcentajes)*

Años	YPF			Gas del Estado			YCF		
	Mill. \$ de 1960	Índice base '1966 = 100	Var. interanual %	Mill. \$ de 1960	Índice base '1966 = 100	Var. interanual %	Mill. \$ de 1960	Índice base '1966 = 100	Var. interanual %
1966	101,2	100,00		35,7	100,00		2,0	100,00	
1967	126,3	124,80	24,80	54,7	153,22	53,22	2,7	135,00	35,00
1968	129,9	128,36	2,85	27,5	77,03	-49,73	3,0	150,00	11,11
1969	131,6	130,04	1,31	31,4	87,96	14,18	1,6	80,00	-46,67
1970	129,0	127,47	-1,98	46,0	128,85	46,50	2,5	125,00	56,25
1971	126,0	124,51	-2,33	51,4	143,98	11,74	5,3	265,00	112,00
1972	133,5	131,92	5,95	60,1	168,35	16,93	4,8	240,00	-9,43
1973	142,2	140,51	6,52	25,1	70,31	-58,24	6,7	335,00	39,58
Var. % 1973-1966			40,51			-29,69			235,00

*Deflactado sobre la base del índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, pp. 24-25)

Cuadro 10 b. Evolución de la inversión real fija de las principales empresas públicas del sector energético. Argentina, 1966-1973 (en millones de pesos de 1960, índice base 1966 = 100 y porcentajes)*

Años	SEGBA				Agua y Energía Eléctrica				
	Mill. \$ de 1960	Índice base 1966 = 100	Var. interanual %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1966 = 100	Var. interanual %	Mill. \$ de 1960	Índice base 1966 = 100	Var. interanual %
1966	36,7	100,00		27,1	100,00				
1967	39,6	107,90	7,90	32,9	121,40	21,40			
1968	50,7	138,15	28,03	51,2	188,93	55,62			
1969	72,0	196,19	42,01	52,8	194,83	3,12			
1970	52,8	143,87	-26,67	66,7	246,13	26,33			
1971	58,0	158,04	9,85	51,9	191,51	-22,19			
1972	39,7	108,17	-31,55	61,6	227,31	18,69			
1973	50,2	136,78	26,45	84,4	311,44	37,01			
Var. % 1973-1966			36,78			211,44			

*Deflactado sobre la base del índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, pp. 24-25)

En este marco, se dispuso también la creación en 1967 de la empresa Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (HIDRONOR), encargada de la construcción y explotación del complejo El Chocón-Cerros Colorados y de la red de interconexión con el Gran Buenos Aires y, en 1969, se estipuló la creación de la firma Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. (HIPASAM), destinada a la extracción de mineral de hierro y al proceso de pelletización para abastecer la producción siderúrgica de SOMISA (Andrieu, 1975; Rapoport, 2020). Estas dos empresas pasarían a formar parte, junto con otro grupo de firmas, de un nuevo régimen jurídico, plasmado en la Ley 17.318 (promulgada el 19 de junio de 1967), específicamente diseñado para las sociedades anónimas con mayoría de capital accionario por parte del Estado⁸.

Ahora bien, la política económica desplegada por Krieger Vasena, basada en la devaluación compensada del tipo de cambio⁹, supuso un incremento de las deudas en moneda extranjera por parte de aquellas empresas privadas que habían contraído obligaciones en dólares. Asimismo, también exhibieron serias dificultades las firmas que estaban fuertemente endeudadas en pesos, que debido a la reducción de la inflación que supuso el plan de Krieger Vasena mediante el ancla del tipo de cambio apreciado y ciertos controles de precios y salarios, perdieron la posibilidad de licuar sus pasivos a través del aprovechamiento del mecanismo de las elevadas tasas de inflación. En función de ese escenario complejo, muchas empresas privadas se declararon en quiebra o bien evidenciaron situaciones económico-financieras próximas a ella (Andrieu, 1975).

Dada la gravedad de la situación en la que incurrieron varias firmas del capital privado, se pergeñó un nuevo instrumento legal para la «rehabilitación» de empresas nacionales con dificultades financieras. En ese sentido, el 31 de octubre de 1967, se promulgó la Ley 17.507, denominada «Régimen especial para ciertas empresas nacionales con señalada importancia social y económica que observan agudas dificultades financieras».

⁸ C.f. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=96297>

⁹ A esa devaluación del 40 %, combinada con la reducción de aranceles a la importación y la aplicación de derechos de exportación, se le añadían otras dos depreciaciones del tipo de cambio que se produjeron en los meses previos al lanzamiento del plan económico de marzo de 1967 (Andrieu, 1975).

En el marco de ese régimen, cerca de 400 firmas realizaron los trámites pertinentes para adherirse a los mecanismos de saneamiento financiero contemplados en la ley. No obstante, se terminaron firmando acuerdos con un total de 183 empresas, incorporando la caución del paquete mayoritario de acciones, con el fin de que el Estado conservase el control de las firmas beneficiarias del régimen; las cuales, de manera preponderante, pertenecían a los rubros metalúrgicos y textiles, y se hallaban emplazadas, cerca de un 80 %, en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires (Andrieu, 1975).

Entre las principales firmas que quedaron comprendidas bajo este régimen especial se encontraban empresas, como SIAM Di Tella Ltda. S.A. (sector metalúrgico y bienes de capital), Genaro Graso S.A. (sector metalúrgico), Roque Vasalli S.A. (sector metalúrgico), Burgwardt y Cía. S.A. (sector construcciones), Empresa Argentina del Cemento Armado S.A. (sector construcciones), Industrias Llave S.A. (sector textil), Azulejos y Opalinas Hurlingham S.A. (sector industria del vidrio), etcétera¹⁰.

Dadas las complejidades e inconsistencias jurídicas del régimen de la Ley 17.507 y la persistencia de ciertas dificultades financieras de varias empresas, el 12 de noviembre de 1970 se dispuso, mediante el dictado de la Ley 18.832, una modificación a la ley de quiebras y la creación de un nuevo régimen de continuación de actividades de firmas que estuvieran en esa delicada situación. A partir de este nuevo marco normativo, se facultaba, en su artículo 1 a que «... el Poder Ejecutivo Nacional, por razones de interés público y con el fin de asegurar la paz social, dispusiere la continuación del funcionamiento de determinadas sociedades que fueren declaradas en quiebra»¹¹, o bien que estuviesen pronto a cesar su actividad económica.

De este modo, con esos dispositivos jurídicos se propició el avance del Estado empresario en la Argentina, aunque, en muchos casos, dicho avance no obedecía necesariamente a una vocación netamente «estatista» por parte de los distintos elencos gubernamentales. Sino que, por el contrario, ello respondía a distintos

¹⁰ Para más detalle sobre el listado de empresas y sectores de actividad subsumidos bajo el régimen de la Ley 17.507, véase el cuadro 67 del texto de Andrieu (1975, pp. 637-643).

¹¹ C.f. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254338/norma.htm>

factores como las denominadas «fallas del mercado», la escasa propensión a asumir inversiones de riesgo y/o de baja tasa de retorno por parte del sector privado, la existencia de ciertos requerimientos de inversiones de gran magnitud sólo asequibles para el Estado, etc. (Belini y Rougier, 2008).

6. La gestión económica del tercer gobierno peronista (1973-1976)

Con la llegada del peronismo al gobierno en 1973, tras 18 años de proscripción y persecución política, se dio inicio a una breve etapa en donde los empeños estuvieron puestos, en materia del accionar económico del Estado en general y de las empresas públicas en particular, en incrementar los márgenes de autonomía relativa con respecto a los sectores más concentrados del empresariado privado, al mismo tiempo que se procuró ensanchar el campo de injerencia de la intervención económica estatal mediante distintos instrumentos, tales como la llamada «Acta de Compromiso Nacional» (más conocida como el «Pacto Social»)¹² y el denominado «Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977». En los lineamientos establecidos en dicho plan se incorporaba una determinada visión acerca del rol del Estado en la economía y del papel de las empresas públicas como productoras de bienes y servicios como resortes fundamentales para la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social que se había trazado el gobierno peronista.

Teniendo en cuenta que los objetivos del tercer gobierno peronista apuntaban a una transformación sustancial de la sociedad argentina, procurando la armonización del crecimiento económico con la justicia social y con un marco político democrático. En ese sentido, el programa económico del gobierno peronista estaba orientado a resolver tanto los problemas de corto plazo como

¹² El objetivo central del «Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social» era asentar en términos formales el acuerdo tripartito, firmado el 30 de mayo de 1973, entre el gobierno nacional, el movimiento obrero organizado en el Confederación General del Trabajo (CGT) y el empresariado nacional (en particular, las pequeñas y medianas empresas) nucleado en torno a la Confederación General Económica (CGE), para «lograr restituir a los trabajadores asalariados su participación, sustraída en el ingreso nacional, en el marco de una concepción reparadora y transformadora y en el término de cuatro años de gobierno popular» (Leyba, 2010, p. 95).

aquellas cuestiones de más largo aliento. Para ello, se plantearon distintos objetivos y se diseñaron diversos instrumentos que pretendían la articulación tanto del nivel coyuntural como del nivel estructural.

En efecto, el propósito primordial del «Pacto Social» (basado en una lógica de la concertación que procuraba tornar de manera explícita y formalizada el reparto de los costos y las compensaciones entre los principales actores económicos, políticos y sociales), era la plasmación de una verdadera «concepción transformadora». Dicha concepción se planteaba la necesidad imperiosa, no solo del incremento de los salarios reales y del nivel de empleo, sino, en lo esencial, de un cambio significativo en el patrón de crecimiento económico y, en lo fundamental, en las pautas de distribución del ingreso, a partir de un marco de consenso sociopolítico susceptible de tender «... hacia una democratización económica de la sociedad. Una democratización que ampliaba el mercado interno y que generaba un nuevo patrón de acumulación basado en la masificación de los consumos» (Leyba, 2010, p. 95).

En ese orden de ideas, el «Pacto Social» procuraba, además de las medidas de estabilización en el corto plazo para combatir la inflación en tanto expresión de la puja distributiva, una serie de mecanismos e instrumentos de mayor alcance destinados, en lo primordial, a contener el proceso de radicalización sociopolítica en ciernes y propender, (mediante la restitución de la participación de las/os asalariadas/os en el ingreso nacional en torno al 50 %), a establecer un marco de conciliación y colaboración entre las clases sociales. Asimismo, se esperaba reducir la desocupación y la marginalidad social a través de una activa política estatal en materia de educación, salud, vivienda y bienestar social (Rougier y Odisio, 2017).

En ese escenario, le cabía un rol estratégico al sector público que, en líneas generales, no distaba de lo que la doctrina peronista le había asignado en las décadas de 1940 y 1950. Es decir, el Estado debía desempeñar un papel protagónico como promotor del desarrollo económico en general, ya sea, en lo esencial, en su faceta de productor directo de bienes y servicios. Asimismo, y en no menor medida, como inductor de eslabonamientos productivos y cadenas de proveedores privados a partir de su importante poder de compra y contratación, así

como también como agente planificador y orientador del conjunto de la actividad económica mediante distintos organismos de planeamiento y coordinación.

De acuerdo con esos propósitos y, sobre todo, en virtud del objetivo de incrementar la eficiencia y «desterrar la improvisación» en todo el sector público, se dispuso, en el caso específico de las firmas estatales, la creación de una entidad capaz de aglutinar y coordinar las diversas actividades que aquellas llevaban a cabo. A tal efecto, el 7 de noviembre de 1973, el Congreso Nacional sancionó la Ley 20.558, por medio de la cual se dispuso la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN)¹³, confiéndole, entre otras cuestiones de relevancia, la misión de estructurar el sector de empresas públicas a través de un marco común unificado y regido por normas específicas diferenciadas de las que reglamentaban la operatoria y el funcionamiento de la Administración Pública Central (Andrieu, 1975, p. 656). En ese sentido, la Ley 20.558 estipulaba la creación de la CEN bajo jurisdicción del Ministerio de Economía y, entre sus distintas atribuciones, le fijaba una serie de funciones que tenían que ver, en lo esencial, con tres dimensiones claves: la política, la social y la económica.

Sin embargo, el proyecto original de creación de la CEN, que apuntaba a la instauración de un verdadero ente coordinador y supervisión de las empresas públicas, fue modificado en el tratamiento parlamentario por parte del Senado. A partir de ese cambio efectuado en la cámara alta, se constituyó una suerte de *holding* con la facultad de intervenir de manera directa sobre un conjunto de empresas del Estado, pero sin contemplar el control político de esa intervención, ni el vínculo con los organismos de planificación, sino, solamente, ajustando el desempeño de ese grupo de empresas públicas a un criterio de rentabilidad y eficiencia empresarial (Rougier y Fiszbein, 2006)¹⁴.

No obstante, ese énfasis otorgado a la intervención estatal en la producción de bienes y servicios se tradujo, entre otras cuestiones, en el aumento de los planteles

¹³ C.f. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166319/norma.htm>

¹⁴ Otra de las medidas relacionadas con el ordenamiento del Estado tenía que ver con la sanción, el 31 de octubre de 1973, de la Ley 20.549, por medio de la cual se estipulaban ciertas disposiciones en materia de empleo público, entre las que figuraba la eliminación de los derechos de antigüedad de las/os funcionarias/os civiles, con el fin de permitir su eventual destitución (Di Tella, 1985).

laborales de las principales empresas públicas. En efecto, como se demuestra en el Cuadro 11, la cantidad de trabajadores/as de las firmas estatales experimentó un incremento del orden del 9 % entre 1973 y 1976. Si bien en este último año se verificó una caída en el volumen global de fuerza de trabajo de las empresas públicas, como consecuencia de la política de racionalización del sector estatal que encaró la última dictadura cívico-militar a partir del 24 de marzo de 1976, lo cierto es que todavía el nivel de dotación de personal seguía estando por encima del año base 1973.

Es más, en uno de los momentos más álgidos y de mayor conflictividad social y política del tercer gobierno peronista (1973-1976), como lo fue 1975, se evidenció, en la mayoría de las firmas analizadas, el pico máximo en cuanto a la evolución del nivel de empleo de toda la segunda fase de la ISI (1958-1976). De ahí en adelante, y en especial a partir del golpe de Estado de marzo de 1976, se producirá un quiebre en el derrotero del Estado empresario en la Argentina, hasta llegar a su desarticulación en el decenio de 1990 de la mano del gobierno de Carlos Menem y la aplicación de las llamadas «reformas estructurales» de cuño neoliberal (incluida la privatización de las empresas públicas).

Cuadro 11. Evolución del empleo en las empresas públicas. Argentina, 1973-1976 (en valores absolutos, índice base 1973 = 100 y porcentajes)

Años	Total de empresas públicas*		
	Cantidad de agentes	Índice base 1966 = 100	Variación interanual %
1973	385.038	100,00	-
1974	393.942	102,31	2,31
1975	424.923	110,36	7,86
1976	419.371	108,92	-1,31
Var. % 1976-1973			8,92

*Nota metodológica: incluye datos de una muestra intencional de grandes empresas públicas (YPF, Gas del Estado, Yacimientos Carboníferos Fiscales, SEGBA, Agua y Energía Eléctrica, Ferrocarriles Argentinos,

ENTEL, Obras Sanitarias de la Nación, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos, Aerolíneas Argentinas, Flota Fluvial del Estado Argentino, Empresa Líneas Marítimas Argentinas, Administración General de Puertos), excepto las firmas que se encontraban bajo la órbita de la Dirección General de Fabricaciones Militares (como SOMISA).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, pp. 18-19)

Algo similar ocurrió con los niveles de inversión real fija en el lapso entre 1973-1976. Como se observa en el Cuadro 12, la inversión creció casi un 40 % durante el período de referencia, y en 1974 se corroboró el mayor crecimiento de la serie, con una suba interanual del 26 % con respecto al año base (1973).

Cuadro 12. Evolución de la inversión real fija de las principales empresas públicas. Argentina, 1973-1976 (en millones de pesos de 1960, índice base 1973 = 100 y porcentajes)*

Años	Total de empresas públicas**		
	Mill. \$ de 1960	Índice base 1973 = 100	Variación interanual %
1973	522,1	100,00	-
1974	659,3	126,28	26,28
1975	725,7	139,00	10,07
1976	729,2	139,67	0,48
Var. % 1976-1973			39,67

*Deflactado sobre la base del índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios

**Nota metodológica: incluye datos de una muestra intencional de grandes empresas públicas (YPF, Gas del Estado, Yacimientos Carboníferos Fiscales, SEGBA, Agua y Energía Eléctrica, Ferrocarriles Argentinos, ENTEL, Obras Sanitarias de la Nación, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos, Aerolíneas Argentinas, Flota Fluvial del Estado Argentino, Empresa Líneas Marítimas Argentinas, Administración General de Puertos), excepto las firmas que se encontraban bajo la órbita de la Dirección General de Fabricaciones Militares (por ejemplo, SOMISA).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIGEP (1984, pp. 24-25)

Asimismo, otro de los vectores fundamentales donde el tercer gobierno peronista pretendía realizar una apuesta muy fuerte tenía que ver con el aumento de la oferta de energía, con el fin de garantizar el abastecimiento y suministro que requería el crecimiento industrial según las proyecciones estimadas en el «Plan Trienal». En ese sentido, el gobierno peronista sostuvo que era menester la instauración del monopolio estatal sobre los recursos energéticos, tanto en materia de explotación como de comercialización, en lo atinente a petróleo, gas, carbón y energía hidroeléctrica (Rougier y Fiszbein, 2006)¹⁵.

El deterioro progresivo de la situación económico-financiera de las empresas públicas se tornaría cada vez más pronunciado, sobre todo a partir de la fuerte inestabilidad política tras el fallecimiento del general Perón en julio de 1974 y las disputas internas dentro del propio peronismo que se agudizaron luego de la muerte del líder. Asimismo, paulatinamente se irían reconfigurando tanto el escenario internacional como el contexto local. En el plano internacional se gestaron (tras la ruptura de los acuerdos monetarios de Bretton Woods en 1971, el estallido de la primera crisis del petróleo en septiembre de 1973 y la revitalización del ideario neoliberal a partir de la crisis del régimen de acumulación de capital fordista-keynesiano de la segunda posguerra) las condiciones de posibilidad para un cuestionamiento acerbo respecto de la intervención económica del Estado en general y de su rol empresario en particular (Sember *et al.*, 2016).

A su vez, en el frente interno, en el seno del propio tercer gobierno peronista fueron ganando posiciones en el manejo de la política económica, sectores proclives a una visión ortodoxa, como lo ejemplifica el ajuste recesivo y drástico, conocido popularmente como el Rodrigazo, implementado en junio de 1975 por el entonces ministro de Economía, Celestino Rodrigo. Un ajuste que, entre otras cuestiones, supuso un salto exponencial en los niveles de precios y la concomitante instauración de un *régimen de alta inflación* (siempre al borde de la estampida

¹⁵ En ese marco, también se pergeñaron iniciativas como la conformación, en 1975, de una planta de productos planos de acero llamada Siderúrgica Integrada S.A. (SIDINSA), que finalmente no pudo llegar a operar, debido a las vicisitudes de la economía argentina a partir del Rodrigazo de junio de ese mismo año, con caídas en el nivel de actividad económica interna y del consumo de productos siderúrgicos, así como también de los cambios en las concepciones ideológicas que permeaban a los principales decisores de la política económica.

hiperinflacionaria)¹⁶, en paralelo a la concepción liberal que lo animaba, ofició de antesala de la política económica implementada por José Alfredo Martínez de Hoz, como ministro de Economía, bajo el gobierno de facto que quebró el orden institucional en marzo de 1976.

En rigor, la política económica instrumentada por Martínez de Hoz, a partir del programa lanzado el 2 de abril de 1976, no supuso un quiebre respecto de la política implementada por Rodrigo, sino que implicó su continuación, aunque en un contexto distinto y ya sin ninguna posibilidad cierta de procesamiento democrático de las medidas adoptadas (Restivo y Dellatorre, 2016).

7. Síntesis y conclusiones

En este trabajo se observó, tras el derrocamiento del gobierno peronista en septiembre de 1955, un cierto viraje en las concepciones en torno al rol del Estado en la economía, dando lugar —más allá de los matices expresados por los gobiernos de turno— a un rol del Estado proclive a favorecer el proceso de industrialización en su fase más «pesada», creando el marco propicio para la llegada de la inversión extranjera directa (IED), visualizada como el principal motor del crecimiento económico, como se ilustra con la matriz de pensamiento «desarrollista» de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio a fines de la década de 1950. En ese contexto comenzaron los primeros intentos serios de racionalización del sector público, con el fin de tornarlo más «eficiente» y en sintonía con las transformaciones que se estaban operando en la estructura económica de la mano del capital privado extranjero.

¹⁶ El Rodrigazo supuso una brusca devaluación del tipo de cambio y un aumento fenomenal de las tarifas públicas, en el marco de incrementos salariales muy por debajo del salto en nivel de precios, lo cual generó las condiciones para una explosión de la conflictividad social y gremial y, en no menor medida, para una virulenta alteración en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina, lo que dio lugar a gran dispersión e incertidumbre. En efecto, el 4 de junio de 1975, el ministro Rodrigo anunció un salto abrupto en el tipo de cambio y en los precios públicos que, en promedio, rondaron el 100 %, mientras que para los salarios se habían fijado, inicialmente, incrementos de tan solo un 38 % (Restivo y Dellatorre, 2016).

Luego, tras la caída del gobierno de Frondizi en marzo de 1962, durante el breve interregno de Guido en la presidencia provisional, no se registraron mayores cambios en la orientación de la intervención del Estado y sus empresas públicas. Por su parte, con la llegada del gobierno de Arturo Illia (1963-1966), se recuperaron, parcialmente, las concepciones más keynesianas y de corte intervencionista, pero sin grandes transformaciones estructurales en el sector de las firmas estatales.

Con la irrupción del golpe de Estado del 28 de junio de 1966, se puso en marcha la variante burocrático-autoritaria (O'Donnell, 1982) del «desarrollismo» con el gobierno de facto de la llamada «Revolución Argentina» (1966-1973), en especial durante la gestión del dictador Juan Carlos Onganía (1966-1970). Bajo ese gobierno se produjo un avance mayor en la participación del Estado en la esfera económica, se crearon nuevas empresas públicas, se dispuso el establecimiento de nuevos marcos jurídicos para su funcionamiento y se observó, por distintas razones, una creciente intervención estatal en el control del capital accionario de varias empresas privadas.

Finalmente, con el retorno del peronismo al gobierno en 1973, tras 18 años de proscripción política y electoral, se intentó conferirle un carácter más orgánico al manejo de las empresas públicas, mediante la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) y se proyectó un ambicioso plan de inversiones en el cual el sector de firmas estatales tenía reservado un papel protagónico. Sin embargo, la compleja amalgama del contexto internacional y las contradicciones internas del tercer gobierno peronista impidieron que esas tentativas de mayor eficiencia y protagonismo del Estado en su rol empresario y de sus firmas públicas lograsen fructificar en un proyecto de desarrollo económico y social sostenible en el tiempo. El golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, que derrocó a ese tercer gobierno peronista, implicó una bisagra en la historia argentina, incluido el rol «subsidiario» que, a partir de ese momento, se le asignó al sector público con respecto al «libre» juego de las fuerzas del mercado.

Referencias bibliográficas

- Andrieu, P. (1975). *Empresas públicas: el rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*. El Coloquio.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. [1986] (2004). El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80. Siglo XXI.
- Belini, C. y Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo xx*. Siglo XXI.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Bernal, F. (2005). *Petróleo, Estado y soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos*. Biblos.
- Castellani, A. G. e Iramain, L. D. (2018). «El deterioro del Estado empresario: transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas (1976-1983)». *Revista América Latina en la Historia Económica*, (2), pp. 239-271.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1976). *Las empresas públicas en la Argentina*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (s.f.). *Memoria 1960/1961*. Buenos Aires: Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino.
- Ferrer, A. y Rougier, M. (2008). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina. Historia argentina en cifras*. Fundación Norte y Sur.
- Ferrocarriles Argentinos (1963). *Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación. Años 1957-1958*. Ferrocarriles Argentinos.
- Ferrocarriles Argentinos (1961). *Síntesis estadística de los Ferrocarriles en explotación. Año 1956*. Ferrocarriles Argentinos.
- Ferrucci, R. J. (1986). *La promoción industrial en Argentina*. Eudeba.
- Gastiazoro, E. (2004). *Historia Argentina. Introducción al análisis económico social*. (Tomo IV). Editorial Ágora.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Emecé.

- Guajardo Soto, G. (2013). Empresas públicas en América Latina: historia, conceptos, casos y perspectivas. *Revista de Gestión Pública*, 2(1), 5-24.
- Jáuregui, A. (2021). Arturo Frondizi y la génesis de las políticas económicas desarrollistas. En A. Jáuregui y C. Belini (Comp.), *Desafíos a la innovación. Intervención del Estado e industrialización en la Argentina*. Teseo.
- López, M. J., Waddell, J. E. y Martínez, J. P. (2016). *Historia del ferrocarril en Argentina*. Lenguaje Claro Editores.
- Mallon, R. D. y Sourrouille, J. V. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Amorrortu.
- Müller, A. (2018). *La cuestión ferroviaria en la Argentina*. Biblos.
- Nosiglia, J. (1983). *El desarrollismo*. Centro Editor de América Latina.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático autoritario*. Editorial de Belgrano.
- Pucciarelli, A. (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. En A. Pucciarelli (Coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Crítica.
- Restivo, N. y Dellatorre, R. (2016). *El Rodrigazo. El lado oscuro del ajuste que cambió la Argentina*. Capital Intelectual.
- Rougier, M. y Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Manantial.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2017). *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Imago Mundi.
- Rubinzal, D. (2010). *Historia económica argentina (1880-2009). Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Sindicatura General de Empresas Públicas (1984). Síntesis estadística anual de las empresas públicas. Año 1983.
- Sember, F., Rougier, M., Odisio, J. y Raccanello, M. (2016). Los desafíos del «Estado emprendedor». El Polo Industrial-Tecnológico para la Defensa. Documento de trabajo 4. Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana-Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires.

- Solberg, C. (1986). *Nacionalismo y petróleo en la Argentina*. Hyspamérica.
- Sourrouille, J. V. (1976). El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de la Argentina. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Todesca, J. (2006). *El mito del país rico. Economía y política en la Historia Argentina*. Emecé.
- Ugalde, A. (1983). Las empresas públicas en la Argentina. Su magnitud y origen. Documento de Trabajo 3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Cómo citar este artículo

Iramain, L. D. (2022). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1976). *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(2), diciembre-marzo, 43-88.

Fecha de recepción 11/2021 | Fecha de aprobación 02/2022

Gestión de riesgos tecnológicos y capacidades de regulación estatal. El caso de «la tragedia de Once»

Por *Diego Pando** y *Adrián Darmohraj***

Resumen

El objetivo de este estudio consiste en demostrar que un accidente como «la tragedia de Once» no puede explicarse a partir de relaciones causales simples o del acto negligente de un trabajador, sino por la interacción compleja de factores diversos, entre ellos, fuertes deficiencias de control y regulación estatal. La información obtenida proviene del expediente de la causa judicial del accidente, de artículos periodísticos y de entrevistas en profundidad a especialistas en el tema. Los principales resultados de este trabajo demuestran que este accidente ferroviario se produjo por una compleja combinación de factores humanos, organizacionales y de regulación, a partir de fallas técnicas, humanas, organizacionales y de una falta de control sistémico y coordinado.

Palabras clave

Accidentes sistémicos, transporte ferroviario, fallas latentes, gestión de riesgos, capacidades regulatorias estatales, políticas públicas de prevención.

Abstract

The aim of this paper is to show that a systemic accident, such as «la tragedia de Once», cannot be explained by simple causal relationships or the negligent act of a worker, but by the complex interaction of different factors, including strong deficiencies in state control and regulation. The information obtained

* Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) y director del Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).

diegopando71@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1233-9533>

** Profesor e investigador del Centro de Investigaciones por una Cultura de Seguridad (CICS) (Universidad de San Andrés).

adarmo@udesa.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0003-4544-2534>

comes from the file of the judicial cause of the accident, newspaper articles, and in-depth interviews with various experts on the subject. The main results of this work show that the «Once accident» was produced by a complex combination of human, organizational and regulatory factors. There were technical, human and organizational failures, and the lack of systemic and coordinated regulatory management.

Key words

Systemic accidents, latent failures, risk management, state regulatory capacities, public prevention policies.

1. Introducción

Los constantes avances tecnológicos de las últimas décadas han transformado sustancialmente el trabajo de las personas. La incorporación de nuevas tecnologías brindó soluciones a muchas dificultades técnicas y puso de relieve, sin embargo, la complejidad de los problemas ligados a la actuación humana y organizacional en los sistemas de trabajo. Los accidentes e incidentes relacionados directamente con factores técnicos —que en los inicios de la industria eran el principal foco de interés por parte de los especialistas— fueron experimentando una notable disminución debido al perfeccionamiento de los equipos, en contraste con la incidencia creciente de los factores humanos y organizacionales. En la actualidad, estos últimos son mencionados como causa o factor involucrado en el 80 % de los accidentes e incidentes que tienen lugar en el mundo del trabajo (Reason, 2010; Aleksandar *et al.*, 2017; Moura *et al.* 2017). Comprender este nuevo desafío en materia de prevención de riesgos es clave, sobre todo en organizaciones signadas por una fuerte cultura técnica.

El caso del transporte ferroviario argentino muestra cómo la combinación de fallas técnicas, producto de un equipamiento antiguo (y en malas condiciones) y comportamientos y malas prácticas de gestión operativa, terminaron en una secuencia de accidentes que finalizó con una de las catástrofes ferroviarias más grandes de la historia argentina. El 22 de febrero de 2012, un tren de la empresa Trenes de Buenos Aires S.A., compuesto por ocho coches, colisionó contra el

sistema de detención (una estructura de hormigón armado con paragolpes) ubicado al final de la vía del andén 2 de la estación Once de Septiembre, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El choque provocó la muerte de 52 personas y heridas de diversa gravedad a más de 700.

Este accidente catastrófico, conocido como «la tragedia de Once», constituyó una ventana de oportunidad para comenzar un proceso de transformación del sistema ferroviario, cuyos ejes centrales fueron la recuperación de la gestión pública del sistema, así como de la planificación de la actualización tecnológica y de infraestructura.

En efecto, el objetivo central de este trabajo consiste en analizar, desde una mirada sistémica, las complejas conexiones existentes entre los factores técnicos, humanos, organizacionales y regulatorios que confluyeron en el acontecimiento de un accidente catastrófico. Vale aclarar que no se trata de un estudio que apunta a detectar «responsables» ni «culpables», dado que, para ello, existe una investigación judicial profunda.

2. Consideraciones teórico-metodológicas

2.1 Consideraciones teóricas

2.1.1 La perspectiva de los factores humanos en «la tragedia de Once»

Los primeros análisis del caso en cuestión remitían las causas del accidente a «factores humanos» y brindaban como referencia principal una serie de errores cometidos por la/el maquinista (figura comúnmente llamada *motorman*). Es frecuente observar confusiones respecto del concepto *factores humanos* porque suele ser utilizado indistintamente para nombrar cualquier aspecto que tenga que ver con «lo humano» o con los comportamientos de las personas involucradas en un accidente. Pero, más específicamente, el concepto se asocia a las conductas de las/os operadoras/es de las primeras líneas en los sistemas de trabajo (como en este caso, el *motorman*).

En este artículo utilizaremos una perspectiva más amplia y compleja del fenómeno. El análisis de los factores humanos involucra un conjunto diverso de disciplinas (psicología, sociología, medicina, ingeniería, ergonomía, etc.) que estudian las características fisiológicas, psicológicas y sociales de los seres humanos, y la relación que se establece entre estas características y el contexto en el cual las personas deben desempeñarse. Por «contexto» deben entenderse tanto los factores tecnológicos (máquinas y artefactos), ambientales (iluminación, ruidos, temperatura, etc.) y organizacionales (tiempo y duración del trabajo, asignación de tareas, procedimientos y normas, modalidad de contratación, etc.) como los políticos (regulaciones, controles, normas, etc.).

La perspectiva desde los factores humanos implica poner el foco en el diseño del trabajo a partir de las características humanas de las personas (no a la inversa) para hacer el trabajo más seguro y más productivo. Vale destacar que esta perspectiva estudia al ser humano, pero no para cambiarlo o para modificar sus conductas, sino para tratar de comprender cómo se comportan las personas y para hacer el contexto «adaptable» a sus características.

Es por esto que los factores humanos se valen de la psicología para entender a los individuos, sus procesos atencionales, perceptivos, de funcionamiento de la memoria, de los razonamientos, y tomar esos conocimientos para adaptar las situaciones de trabajo y de la vida cotidiana (Norman, 2006; Molano Velandia y Arévalo Pinilla, 2013). Esta perspectiva nos obliga a mirar más allá de la conducta (errada o no) de la/el operadora/or de línea en un accidente y, además, pone en evidencia que no es posible explicar un accidente analizando los momentos previos.

A continuación, se presenta una breve síntesis de las principales perspectivas de análisis de accidentes. Nótese que son muy diferentes y que pueden aplicarse en diversas circunstancias.

2.1.2 El modelo lineal de análisis de accidentes y sus limitaciones

El modelo lineal examina las causas de los accidentes de una forma bastante simple y, en algunos casos, reduccionista. Para pensarla, es muy útil recurrir a la

imagen de un «camino» hecho de piezas de dominó (Heinrich, 1931, como se citó en Botta, 2010).

Desde esta perspectiva, los accidentes e incidentes son eventos que se desarrollan a partir de un hecho inesperado que desencadena una secuencia de eventos. Es muy importante en este modelo la idea de *causa raíz*, es decir, la noción de que existe una causa primera, siempre identificable, que da comienzo a una sucesión de hechos que ocurren luego. Es importante también la metáfora de las piezas del dominó porque describe muy bien cuál es la idea de este enfoque: una pieza (la *causa raíz*) cae y genera un efecto cascada que culmina con la caída de la última pieza, es decir, con el accidente.

Algunos accidentes pueden explicarse con esta perspectiva, otros, claramente, no. De todo modelo se desprende una idea de cuáles son las acciones que deben tomarse para prevenir los accidentes. En el modelo lineal, esto es bastante obvio: si la *causa raíz* es la madre de todos los problemas, entonces la acción preventiva debe apuntar a eliminar esa causa, esto es, «los actos inseguros». En otras palabras, si la eliminamos, la secuencia no volverá a dispararse. Este modelo, que pareciera perfecto y simple de entender, en realidad, puede operar de un modo muy reduccionista, dado que solo hace foco en una de las causas posibles, y requiere que los vínculos de causa y efecto sean extremadamente simples. Dicho de otra manera, se resta complejidad al análisis de los accidentes a fin de «hacerlos encajar» en un formato simple. En nuestro caso, no haría falta analizar más que el error cometido por la/el maquinista («la culpa es del *motorman*»).

Cuando analizamos casos complejos (como «la tragedia de Once»), este modelo comienza a mostrar serias limitaciones. En muchas ocasiones, la *causa raíz* no es tan fácilmente identificable o bien muestra una compleja red de interacciones con otras causas, de manera que es difícil establecer «el núcleo» del problema. Cuando los accidentes crecen en complejidad, encontrar la causa fundante no es tan simple, precisamente, porque los accidentes suponen una maraña de causas y efectos de forma tal que no siempre es sencillo determinar su comienzo.

Por otra parte (y esta pareciera ser su principal limitación), el modelo lineal casi siempre rastrea las series causales a la vez que apela al momento del inicio de

la secuencia, es decir, al momento del disparador temporal del evento (no aplicar los frenos, en nuestro caso de estudio). Y, claramente, dado que el trabajo es realizado por personas, quienes inician la secuencia suelen ser las/os propias/os operadoras/es, que son quienes están en contacto con los objetos y con el trabajo en el terreno. Esto permite que sea la/el propia/o trabajadora/or —es decir, su comportamiento— quien queda permanentemente situada/o a nivel de la *causa raíz*, lo que reduce el análisis invariablemente al «error humano».

Es importante tener en cuenta que el análisis de lo que está «más atrás», temporalmente, no se realiza por una limitación propia del modelo: dado que difícilmente haya una relación causa-efecto (directa o, mejor dicho, simple) entre fallas en la organización y el accidente, este modelo excluye ese tipo de análisis. El razonamiento es lineal, justamente, en ese sentido: para ser incluido en la secuencia, un evento debe probar tener una relación causal con el que le sigue, lo cual no siempre es tan fácil de determinar.

Ahora bien: que no exista una relación al estilo de la física (es decir, visible, comprobable experimentalmente) entre un evento y otro, no significa que ese evento no tenga influencia en un hecho. Este es el problema que el modelo lineal no puede capturar y, por lo cual, se requiere de un modelo más complejo.

2.1.3 El modelo epidemiológico y sus aportes

El modelo epidemiológico (Hollnagel, 2009) muestra una evolución respecto del anterior a partir de la metáfora de la enfermedad. Las personas enferman porque poseen patógenos residentes que existen mucho antes de que el proceso de la enfermedad se manifieste mediante sus síntomas. Cuando estos patógenos residentes (un virus), se combinan con disparadores locales (por ejemplo, exposición al frío) la enfermedad tiene amplias posibilidades de desarrollarse. Es decir que la enfermedad no se explica por el hecho de «tomar frío», sino que requiere la preexistencia de esos patógenos residentes. Para cerrar la analogía, aún falta hacer referencia a las defensas: no bastan los patógenos residentes ni los factores locales desencadenantes para que la enfermedad se desarrolle, sino que además hace falta que las defensas fallen o bien sean defectuosas para hacer frente al proceso anterior.

Desde esta perspectiva, con los accidentes sucede algo muy similar: existen condiciones o fallas latentes que están presentes mucho antes de que se inicie la secuencia del accidente (defectos técnicos, falta de mantenimiento, malas prácticas operacionales, etc.). Es por ello que coloquialmente se dice que «el accidente estaba allí desde hacía años, y solo hacía falta ponerle fecha y hora». Cuando estas condiciones latentes se combinan con condiciones locales desfavorables, defensas fallidas o inexistentes, y errores o fallas activas, entonces, el terreno está preparado para que se produzca el accidente.

En consecuencia, si no eliminamos los patógenos residentes ni creamos defensas adecuadas, por más que eliminemos la *causa raíz* o el error de la/el operadora/or, habremos modificado solo la superficie del problema y las causas profundas seguirán operando como el primer día, esperando combinarse con algún factor local o error para desencadenar otro accidente.

Entonces, es muy importante que recordemos cuál es la estrategia preventiva en este modelo. Si el problema son las fallas latentes y las fallas en las defensas, la estrategia consiste en eliminar las primeras, por un lado, y generar defensas eficaces, por el otro. Esto no implica dejar de operar sobre la conducta de las/os operadoras/es, pero tampoco centrarnos solo ella.

Varios autores (Hollnagel, 2009; Perrow, 2009; Reason, 2010; Rajchel, 2018) sostienen que, si existen sistemas robustos, los errores humanos (o los actos inseguros) no son un problema grave. En términos concretos, si las fallas organizacionales (liderazgo de la gerencia en materia de seguridad, política de recursos humanos, gestión de la seguridad, regulación de la industria, etc.) se mantienen controladas, el «error» de la/el trabajadora/or tendrá menos probabilidades de ocurrir. Si aun así este persiste y las defensas son adecuadas (supervisión en terreno, sistemas de prevención, simulaciones etc.), los comportamientos inseguros no deberían llegar a tener consecuencias catastróficas.

Ahora bien, sería ingenuo creer que la posibilidad de rastrear fallas latentes a niveles organizacionales resulta solo un producto de la potencia del modelo teórico. Existen otros factores igualmente importantes que, muchas veces, impiden encontrar las verdaderas condiciones latentes. Esto se hace evidente

cuando los mismos altos mandos involucrados en el análisis deben participar «como jueces» en los análisis de accidentes e incidentes.

Es necesario comprender que ubicar fallas latentes no equivale a encontrar culpables. Culpar a una/un gerenta/e es tan estéril como culpar a una/un trabajadora/or, puesto que la mayoría de las veces los errores de las/os superiores surgen de la misma fuente que la de las/os trabajadoras/es: ellas/os también están expuestas/os a presiones de diversa índole. Por otra parte, la propia cultura punitiva de la organización tiende a generar problemas a la hora de consignar fallas del *management*. Así, el despido de gerentas/es u operadoras/es se transforma en una aparente solución de los problemas.

2.1.4 El modelo sistémico y su alcance

El modelo sistémico es seguramente el más complejo de los que presentamos aquí. Se desprende fundamentalmente de Perrow (2009), un autor que investigó los accidentes en el marco de la creciente complejización de los sistemas productivos. Este enfoque parte del supuesto de que los sistemas son cada vez más complejos y se definen como tales porque poseen interacciones ocultas e inesperadas entre sus partes. Esto implica que las interacciones no siempre son lineales, es decir que se producen de forma tal que una parte muchas veces interactúa con otra parte disociada del propio subsistema. Para explicarlo en términos simples: una falla en el subsistema de pistón de impacto del andén terminal interactúa con otra falla en el subsistema de compresión de aire de los frenos. En términos causales, poco tiene que ver un subsistema con el otro y, sin embargo, ambos entran en escena para formar parte de un incidente.

Lo interesante del modelo sistémico es que los accidentes no surgen por causa de un factor, sino que son fenómenos emergentes que tienen cualidades propias. Desde este enfoque, sucede lo mismo con los accidentes mayores: son un producto emergente, en tanto no pueden ser reducidos a la suma de las *causas* que lo componen. Los accidentes se producen, entonces, por la interacción de diversos elementos que generan como resultado el evento final.

Nuevamente, es importante preguntarnos: ¿cuál es la estrategia preventiva que se desprende de este modelo? Lo que plantearían quienes adhieren a esta mirada es que para evitar los accidentes es necesario estudiar e intentar prever las interacciones entre los diferentes subsistemas. Esto es, generar escenarios «creativos» en donde podamos intentar imaginar qué pasaría si fallara X, a la vez que Y, a la vez que Z, y se generara una interacción entre todas ellas.

En síntesis, las diferentes perspectivas aportan elementos de análisis que serán necesarios a la hora de entender qué sucedió. Los tres modelos serán tenidos en cuenta, aunque algunos de ellos tendrán un poder explicativo mayor para nuestro caso. Vale resaltar que existen antecedentes de la aplicación de estos en el sistema ferroviario (Perpinya, 2012; Evans, 2011; González, 2017; Andreasson *et al.*, 2018), que han allanado un camino de investigación y han fortalecido las capacidades analíticas al respecto.

2.1.5 Capacidades regulatorias estatales

Para completar nuestro esquema analítico, nos falta incorporar una dimensión adicional clave: las regulaciones del sistema. La prevención de riesgos, en cualquier actividad, requiere de capacidades regulatorias y de control que protejan a las/os trabajadoras/es, a las/os clientas/es y al medioambiente donde opera. La regulación de la seguridad intenta prevenir daños potenciales a las personas, aunque muchas veces no se puede precisar aquello que se desea evitar, más que de forma genérica.

Generalmente, se desea prevenir incidentes, accidentes o algún otro tipo de catástrofe, pero no siempre es posible pautar un nivel aceptable de daño. Además, en materia de prevención, no es posible determinar con absoluta precisión la relación entre causa y efecto, y, por lo tanto, los efectos no suceden, sino con alguna probabilidad.

Es posible distinguir dos funciones en la regulación de la seguridad: una *función preventiva* y una *reparadora*. Mientras que la *función preventiva* se realiza de modo indirecto y trata de mitigar las fuentes de error que puedan conducir a daños,

la *función reparadora* se implementa en modo directo una vez ocurrido el daño (Calamari *et al.*, 2017). En el caso de un ente regulador del transporte, las dos funciones deben ser desempeñadas con énfasis en la primera de ellas, antes de que los incidentes y accidentes tomen lugar.

Cabe señalar que la capacidad regulatoria no depende exclusivamente de elementos internos vinculados al desarrollo organizacional de las agencias de regulación, sino que también resulta imprescindible analizar la relación que las agencias mantienen con otros actores públicos y privados involucrados en el proceso de regulación, así como también el conjunto de reglas de juego que definen y delimitan el conjunto de decisiones de aquellos actores (Pando, 2007).

Asimismo, es importante dejar en claro que la regulación no intenta erradicar los riesgos (Guilhou y Lagadec, 2002), sino encontrar un nivel de riesgo «aceptable» que haga posible manejarlos (Hutter, 2002). Por ello, la noción de riesgo, más allá de cuáles son las especificaciones técnicas, es siempre socialmente situada (Douglas, 1985). La noción de *riesgo aceptable* se vincula más con las ideas políticas y culturales acerca del futuro que distintos actores sociales poseen, que con la naturaleza probabilística de los riesgos. Lo que se espera de la regulación comprende más que lo técnicamente posible, ya que se vincula con las expectativas de los actores involucrados y su propia definición del riesgo aceptable (De la Garza y Weill Fassina, 2006; Zhan *et al.*, 2017).

2.2 Consideraciones metodológicas

El enfoque metodológico para este trabajo se corresponde con lo que Stake (1998) denomina *estudio de caso único*. El análisis de un caso tan singular pretende iluminar un fenómeno escasamente estudiado hasta el momento: un accidente de características catastróficas en la historia ferroviaria argentina. Como señala el autor, la estrategia metodológica seleccionada rescata la particularización que permite captar la complejidad de un caso en la interacción con su contexto. El caso seleccionado, por la dimensión que adquirió en términos de la cantidad de personas muertas y heridas de gravedad, posee características de un caso único dado que no admite precedente similar.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas para esta investigación fueron el relevamiento de material periodístico, informes técnicos y de documentación jurídica y técnica vinculada al hecho. También se realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad vía remota a informantes clave relacionados con el hecho y la temática, cuya selección se basó en la técnica de muestreo conocida como «bola de nieve» (*snowball sampling*). Estas entrevistas se encuentran grabadas (con aprobación de las personas entrevistadas) y a disposición para cualquier consulta.

La riqueza de estas fuentes documentales nos permitió dar cuenta no solamente de los aspectos formales del funcionamiento de los sistemas analizados, sino también de aspectos significativos del funcionamiento y de las relaciones informales entre los diversos actores de la regulación.

3. «La tragedia de Once»: ¿un accidente sistémico?

Uno de los mayores accidentes de la historia ferroviaria argentina ocurrió a las 8:33 de la mañana del miércoles 22 de febrero de 2012, cuando el tren N.º 3772, identificado con la chapa 16 de la línea Sarmiento, perteneciente a la empresa Trenes de Buenos Aires (TBA), arribó la plataforma número 2 de la estación terminal de Once, no detuvo su marcha y es embistió contra los paragolpes de contención. Los primeros tres vagones se comprimieron de tal forma que provocaron la muerte de decenas de personas en su interior. Inmediatamente, 110 ambulancias del Sistema de Atención Médica de Emergencia (SAME), varias dotaciones de bomberos, efectivos policiales y dos helicópteros acudieron al lugar para trabajar en la zona del accidente. El saldo final fueron 740 personas heridas y 52 muertos.

Las primeras especulaciones sobre las causas del accidente giraban en torno a las fallas que imposibilitaron frenar la formación a tiempo. Las primeras discusiones a nivel mediático eran entre quienes aseguraban que se trató de una falla técnica de los frenos de la formación y quienes afirmaban que hubo errores cometidos por el *motorman* (Clarín, 22 de febrero de 2012).

Según establecieron las pericias técnicas, al momento de ingresar a Once, la formación conducida por el maquinista Marcos Córdoba iba a 26 km/h, más del doble de la velocidad sugerida en ese entonces (nótese que en el informe pericial figura «sugerida», pero no especificada)¹. Un testigo de la causa judicial manifestó que era usual que la entrada al andén (200 metros antes del paragolpes) se hiciera a 20 km/h. Tanto la empresa, como el ministro de Transporte (la autoridad de aplicación) y la gerencia de Seguridad de la Comisión Nacional Reguladora de Transporte (CNRT) insistían en la imprudencia del maquinista por haber ingresado con exceso de velocidad.

En relación con el estado de las formaciones, un delegado gremial, conductor de la línea desde 1983 y encargado de recoger los reclamos de las/os maquinistas, señaló ante el fiscal de la causa que había quejas de todo tipo, especialmente por el mal estado de las formaciones. Asimismo, declaró que los reclamos más comunes eran por «frenos largos» y por la falta de elementos de seguridad en la cabina de conducción, como matafuegos, barra de cortocircuito, etc.

Otros gremialistas, testigos de la causa y miembros de la comisión de reclamos de La Fraternidad, coincidieron en que los trenes estaban muy deteriorados: «Tendríamos que haber hecho mil denuncias, pero pasó a ser una costumbre para nosotros»². Al momento del accidente, el ramal Sarmiento tenía el 60 % de los coches antiguos denominados «Toshiba» (la fábrica Toshiba solo proveyó el sistema motriz y los compresores) con 50 años de uso, y con «mantenimiento diferido» y «fallas intermitentes».

El expresidente de la empresa TBA, Sergio Claudio Cirigliano, declaró en la causa:

La facultad de detener el tren es del conductor, del *motorman*... algo le pasó al conductor Córdoba. En 17 años de concesión, TBA corrió 5.600.000 trenes y no tuvimos un solo accidente como el de Once. Transportamos 3.000.000.000 de pasajeros... hasta el 2001 invertimos 670 millones.

¹ Juzgado Federal Penal N.º 11, Secretaría N.º 21. Informe pericial accidente Once del 22/2/2021. Causa N.º 1710/12 (fs. 16/51).

² Para más información, ingresar a <https://sonidogremial.com.ar/sonidogremial/la-fraternidad-va-apelar-la-sentencia-a-marcos-cordoba-maquinista-de-la-tragedia-de-once/>

Después pasaron cosas, los planes de obra se suspendieron, se declaró la emergencia económica, el decreto de emergencia ferroviaria fue aprobado por el Congreso y se creó un nuevo marco de funcionamiento³.

Ese nuevo marco de funcionamiento al que hace referencia el expresidente de TBA fue, en la práctica, una sucesión de negociaciones y renegociaciones que debilitaron el correcto funcionamiento del sistema y de sus controles. Como señala Edgardo Carranza, presidente de la Asociación Civil de Defensa del Pasajero y Usuario del Transportes:

Hubo una gran cantidad de subsidios por adelantado que eran autorizados por el propio ministro Julio de Vido. Muchas veces, la Secretaría de Transporte de la Nación no recibía las multas de la CNRT porque eran filtradas en el proceso administrativo. Además, tengamos presente que, si la CNRT excedía un monto máximo por multas, se podía cancelar la concesión y nadie quería eso (E. Carranza, comunicación personal, 31 de julio de 2020).

Así, se puso en funcionamiento un conjunto de reglas de juego informales basadas en la discrecionalidad, en detrimento de una lógica de seguridad y de eficiencia operativa.

3.1 Un accidente que no se puede explicar en los últimos metros

Una pregunta recurrente en la investigación de la causa fue cómo era la maniobra de frenado que realizan las/os maquinistas al llegar a la estación de Once. Un maquinista testigo de la causa explicó que saliendo de la estación Caballito hacia Once se empezaba a aplicar freno desde la «cabina B» (punto de referencia de ingreso) y que, luego, volvía a aplicar frenos llegando a «cambios» (otro punto de referencia entrando al andén). Se estima que el frenado comienza a unos mil metros, aproximadamente. Otro maquinista testigo agregó:

³ Declaración indagatoria del 15 de abril de 2014.

La velocidad nunca se sabe con exactitud porque no teníamos velocímetro en esas máquinas, entonces íbamos calculando, entrando más despacio, y aplicando freno y sosteniendo hasta que llegaba el final del andén (...). Iba aplicando freno desde 200 o 300 metros antes del final del andén. Era habitual que llegando al andén soltara el hombre muerto, porque tiene un resorte que te cansa la mano, entonces a veces hacés la maniobra entrando sin la emergencia de hombre muerto, poniendo la reversa en neutro⁴.

Ese procedimiento era habitual, pero estaba prohibido por el reglamento («queda prohibido ingresar a un andén de fin de vía sin la emergencia del hombre muerto»). Esa fue precisamente la maniobra que hizo el maquinista Córdoba al entrar a la estación Once. Ahora bien, si los frenos de servicio no le funcionaron como declaró, el «hombre muerto» o sistema de frenado de emergencia podría haber hecho frenar la formación.

Al respecto, los peritos de la causa aclararon la «importancia de observar los manómetros en todo momento por parte del conductor» al afirmar:

El conductor en todo momento tiene información precisa de las distintas presiones del sistema de freno*, a través de las indicaciones de los manómetros del pupitre de conducción, de tal modo que, si llegara a observar alguna anomalía en los mismos, debe adoptar de inmediato todas las precauciones necesarias. No así de la velocidad ya que carecía de velocímetro⁵.

Los peritos también coincidieron en que en los últimos 100 metros antes del paragolpes (a mitad del andén y a 18 segundos del impacto) se aprecia una reducción de velocidad de 26 a 20 km/h. Como señala el ingeniero Alfredo Brito, perito oficial de la causa:

⁴ Se denomina «dispositivo de hombre muerto» a un sistema de seguridad cuyo fin es detener el tren en caso de que la/el conductora/or se desvanezca o se ausente de la cabina.

⁵ Juzgado Federal Penal N.º 11, Secretaría N.º 21. Informe pericial accidente Once del 22/2/2021. Causa N.º 1710/12 (fs. 16/51).

Las pruebas que realizamos con el instrumental y el GPS demostraron que el maquinista accionó los frenos. El gráfico de velocidad muestra un claro descenso, el tren impactó a 20 kilómetros por hora. Es decir, que el maquinista frenó, pero el freno no funcionaba bien. El maquinista era joven y poco calificado. Entre que detectó que se quedó sin frenos y aplicó el freno de emergencia pasaron 100 segundos (A. Brito, comunicación personal, 31 de julio de 2020).

En este sentido, si era tan importante el ingreso a una velocidad determinada de 12 km/h (velocidad que no figura en ningún protocolo) y el *motorman* tenía que «discriminar problemas en un tiempo acotado y decidir correctamente las pautas a seguir», era imperioso que tuviera una marca de la velocidad bien visible para que, en caso de superar el máximo, pudiera actuar rápidamente. En especial, cuando los segundos cuentan. Por ejemplo, podría haberse incorporado a las cabinas de conducción un dispositivo que hiciera sonar una alarma si superaba los 12 km/h, desde unos 300 metros antes del inicio del andén⁶.

Tampoco queda claro cuánto le llevaría a una/un maquinista discriminar un problema en ese tiempo acotado y decidir correctamente las pautas a seguir. Habitualmente, una/un *motorman* ingresaba al andén mirando los manómetros o fijándose que ninguna persona parada en el andén pudiera estar en peligro, pero nunca hubo ningún tipo de simulacro de ingreso al andén de fin de vía en situación de emergencia.

Respecto del procedimiento de ingreso al andén de fin de vía, un maquinista testigo de la causa relató qué medidas adoptaba habitualmente.

Ees un poco relativa la situación, pues depende de cómo haya venido el tren y cómo estén las señales. Si el tren viene trabajando con «freno largo» aplico los frenos mucho antes, esto es a más de 200 metros de la «cabinas B 11» para hacer un mejor cálculo de frenado, de manera de llegar a circular a

⁶ La empresa, a través de los registros de los GPS de las formaciones, durante los años que estos estuvieron activos, podía determinar la velocidad de entrada a la terminal de Once y sancionar a aquellas/os conductoras/es que superaran los 12 km/h. Sin embargo, no lo hizo. Los peritos tampoco pidieron que se determinara las velocidades de entrada al andén de todas las formaciones un mes antes del accidente.

unos 20 km/h a la altura de la «cabina B 11». También influye si la señal de cabina B 11 está en precaución, la señal que sigue puede estar en peligro o precaución, que significa la posibilidad de tener que parar allí, antes de llegar a la estación “que es cuando la primera de las señales está en vía libre significa que la formación puede seguir hasta el andén⁷.

El maquinista relevado por Córdoba en la estación Castelar, Leandro Andrada, en su primera declaración en la causa del 29 de febrero de 2012, afirmó:

En Moreno salgo trabajando con el N.º 3772, que el único inconveniente que tenía era que venía sobrecargado porque hubo un retraso de 18 minutos sin salida de trenes, entonces, se juntó mucha gente [...]. Había un exceso de aproximadamente el triple de capacidad que la formación tiene que llevar... serían entre unas 1800 y 2000 personas que viajaban. Eso trajo aparejado que el tren anduviera más lento por el peso que tenía y que hubiera que frenar con mayor antelación. Con el tren vacío no noté ningún inconveniente en los frenos, ahora, cuando subió toda la gente, lógicamente por el peso que tenía la formación hay que aplicar el freno un poco antes. Ya en la primera estación se notaba esa situación y a medida que seguía subiendo gente aumentaba la incapacidad de frenado. Eso lo único que genera es que tengamos que frenar un poco antes de lo normal en cada estación, no que el tren no frene⁸.

Consultado sobre los casos en que la formación necesita más tiempo para frenar, Andrada manifestó:

Es algo habitual. Siempre pasa a la mañana, en general, cuando la formación va desde Moreno a Once, por la cantidad de pasajeros que viajan. Ya estamos acostumbrados, entonces sabemos que desde Moreno a Once tenemos que frenar un poco antes de cada estación, cosa que no pasa cuando la formación va vacía porque el tren frena de otra manera. La formación esa en particular tenía una aplicación de servicio lenta de freno. Por ejemplo, yo sé que con tres segundos de

⁷ Córdoba, Marcos Antonio y otros s/infr. arts. 174, 173 y 196 del CP (expte. 2127/2012).

⁸ Córdoba, Marcos Antonio y otros s/infr. arts. 174, 173 y 196 del CP (expte. 2127/2012).

aplicación en una formación normal aplica un kilo de freno. En cambio, en esta, al ser lenta, en vez de aplicar un kilo en tres segundos tardaría entre seis y siete⁹.

Andrada también fue consultado sobre si se informaba esta situación a la empresa respecto a que esta formación tardaba más en frenar cuando iba cargada:

En este caso no se informaba porque no era una falla, sino que era una característica de esa formación, que frenaba diferente a otras, como también lo hacen de esta manera las formaciones N.º 8, la 11, la 12 y creo que la 14 también. En estas formaciones nosotros ya sabemos que cuando llevamos mucha cantidad de gente, hay que frenar un poco antes. Lo único que se informaba a la empresa era que el tren era lento, pero nada más.

En su segunda y última declaración, Andrada aclaró que

La formación tenía coches con mantenimiento diferido y el tren estaba sobrecargado. Tenía 350 personas por coche entre sentados y parados. Esto hace el tren no desarrollara una velocidad importante, la que igual no puedo precisar porque no tenía velocímetro. Esto hace que el freno operado a Once fuera aún más largo. Quiere decir que se necesita más distancia para frenar, no siendo esto una causal de suspensión de servicio, ya que el manómetro indicaba claramente que el tren frenaba. El freno era bueno, pero demoraba en aplicarse¹⁰.

Otro *motorman* de la empresa, Jorge Galarce, con 25 años de antigüedad, que condujo el tren horas antes, declaró en la causa que todo el viaje con la formación 16 se realizó con normalidad. Además, aclaró que en el horario de la madrugada suelen viajar pocas/os pasajeras/os, por eso, los vagones se encuentran prácticamente vacíos, las personas van sentadas y el tren se mueve poco, es decir que su andar es más estable. Al estar más liviano, el tren acelera mejor a la salida y también frena de otra forma.

⁹ Córdoba, Marcos Antonio y otros s/infr. arts. 174, 173 y 196 del CP (expte. 2127/2012).

¹⁰ Antes de morir asesinado en ocasión de robo (La Nación, 9 de febrero de 2013).

Cuando le preguntaron si existían indicaciones a tener en cuenta al momento de conducir formaciones que se hallan con gran cantidad de pasajeras/os, Galarce señaló que no conocía la existencia de instrucciones o reglamentaciones especiales y que, básicamente, la forma de conducir se hallaba determinada por la experiencia de la/el conductora/or:

De una estación a otra, pueden variar las características de desplazamiento de la unidad, según suba mucha gente. En general, a mayor cantidad de gente es prudente que el conductor comience a desacelerar la unidad a mayor distancia de la estación, pues hay probabilidad que la formación tome unos metros más en detenerse. Eso lo tiene que ir calculando el conductor en cada caso. Muchas veces, cuando se hace un relevo, el conductor saliente informa verbalmente al entrante de alguna particularidad, como, por ejemplo, que la formación tiene «freno largo», que significa que la unidad necesita un poco más de tiempo o espacio de frenado, que puede estar determinado por el tipo de zapata que llevan (las mismas pueden ser de hierro o de plástico). También la circunstancia de «freno largo» podría darse en el caso de que no funcionasen los frenos de algún *boogie*. Los vagones de doble piso no llevan frenos, por lo que en formaciones que a veces llevan dos vagones de esas características, el tiempo y espacio de frenado también es mayor¹¹.

Consultado sobre si la cabina del conductor poseía instrumental que le indique si los frenos de todos los *boogies* estaban en funcionamiento o si alguno en particular dejó de hacerlo, Galarce dijo que no, y que «el conductor no se entera si algún freno dejó de funcionar».

La capacitación de las/os maquinistas siempre estuvo a cargo del sindicato La Fraternidad, que poseía centros de capacitación para ello. Según Ricardo Banegas¹², esta tarea históricamente estuvo a cargo de verdaderas escuelas técnicas que tenía el sindicato, pero que cerraron luego del proceso de privatizaciones¹³ (R. Banegas, comunicación personal, 4 de agosto de 2020).

¹¹ Córdoba, Marcos Antonio y otros s/infr. arts. 174, 173 y 196 del CP (expte. 2127/2012).

¹² Exmaquinista de la empresa TBA con más de 45 años de experiencia, licenciado en Seguridad e Higiene y exdirector de la Escuela Regional de Trenes Eléctrico.

¹³ Luego del proceso de privatizaciones, La Fraternidad pasó de tener 10.000 personas afiliadas a 1000.

3.2 Los diagramas de turnos

Un factor organizacional importante a tener en cuenta tiene que ver con los diagramas de conducción de las/os maquinistas. Siguiendo una de las hipótesis que más se han desarrollado a lo largo del juicio, se sospechaba que las/os conductoras/es más jóvenes y menos experimentadas/os eran quienes tomaban los servicios en las horas pico. Esto fue confirmado por el maquinista Andrada:

Cada seis meses, los conductores eligen el servicio u horario de trabajo en el cual se van a desempeñar durante ese semestre. Estos horarios se eligen de acuerdo a la antigüedad que tenga el conductor, eligiendo en primer lugar el de mayor antigüedad y así sucesivamente hasta el de menor. Todos los días se pone una pizarra en la cual figura el nombre del conductor y el horario de salida. Luego de ello, se agregan a la pizarra el número de tren a sacar y en qué vía está ubicado. A medida que se van alistando los equipos en los depósitos de Castelar es el orden de salida que van teniendo, siendo conducidos por los conductores que surgen de la pizarra. La única variante que puede haber a esto es cuando el depósito determine que por la falla de algún equipo tenga que entrar a determinado horario para una nueva revisión¹⁴.

En otras palabras, la práctica indicaba que las/os maquinistas con mayor experiencia elegían las horas con menor cantidad de pasajeras/os, mientras que las/os maquinistas con menos antigüedad, menos experiencia o incluso novatas/os, debían aceptar los turnos de las horas pico. Esta situación fue la que enfrentó el *motorman* Córdoba quien, según la causa judicial, tenía dos años y medio de conducción en el ramal Sarmiento.

3.3 Sistema de mantenimiento y fallas latentes «intermitentes»

Según Rozemberg (2010), las fallas intermitentes en las operaciones ferroviarias son desempeños defectuosos que se registran y luego se interrumpen o cesan, para después continuar. Es decir, son aquellas fallas que se producen en un

¹⁴ Córdoba, Marcos Antonio y otros s/infr. arts. 174, 173 y 196 del CP (expte. 2127/2012).

momento determinado, no previsto y que son bastante probables cuando el material tiene una considerable antigüedad.

En la declaración testimonial de un operario mecánico de mantenimiento del taller Castelar, se observan serios problemas de mantenimiento y prácticas que atentaban contra la seguridad operacional del servicio:

Trabajo en TBA desde 1995 y estoy en la guardia del depósito Castelar, donde se reparan las formaciones que poseen algún inconveniente. Los problemas de funcionamiento de los trenes se originan por la falta de mantenimiento y falta de inversión por parte de TBA. El 90 % de las formaciones «Toshiba» tiene inconvenientes. Algunos los podemos solucionar y otros no. Por ejemplo, si hay un compresor que no funciona en un coche no lo podemos arreglar porque no tenemos insumos (no hay compresores nuevos para cambiar). En esos casos, lo reparamos como podemos y si no lo podemos reparar la formación sale sin reparar y sigue funcionando como esté. En cuanto a los frenos, los coches «Toshiba» tienen un sistema de válvulas y están muy deteriorados porque son del año 1962, y necesitan una reparación profunda y no la que nosotros podemos hacer en un taller. La mayoría de las válvulas no funcionan, entonces comenzamos a anularlas y los trenes funcionan cada vez con menos válvulas, circunstancia que produce que las formaciones frenen con mucha dificultad. Todos los trenes tienen problemas de freno largo y, en todos, el problema es la falta de inversión y mantenimiento¹⁵. La empresa no nos provee de insumos, ni de repuestos, ni siquiera de herramientas para reparar los trenes. Nosotros los reparamos como podemos. Yo diría que «los atamos con alambre». En mi caso en particular, hace 17 años recibí una valija con herramientas y desde esa fecha no pude lograr que me entreguen nuevas herramientas. Nosotros reparamos con lo que podemos¹⁶.

¹⁵ El denominado «freno largo» se da cuando la/el conductora/or está haciendo aplicaciones de freno de servicio y el tren no responde como debería, entonces, atina a querer frenar y sigue de largo hasta que va frenando cada vez más lento.

¹⁶ Córdoba, Marcos Antonio y otros s/infr. arts. 174, 173 y 196 del CP (expte. 2127/2012). Declaración testimonial de Vicente Pietro Paolo (1 de marzo de 2012).

En la misma declaración testimonial, el operario señaló:

Yo no reparé esta formación (chapa 16), pero puedo afirmar que al coche que sufrió el accidente le faltaban tres compresores: uno en el furgón y otros dos supongo que pueden haber fallado en la mitad de la formación. Si bien no la reparé recuerdo haber visto esta formación en el taller de reparación ubicado en Castelar aproximadamente veinte días antes del accidente. En ese lugar estuvo diez o quince días parada en el galpón por falta de compresores. Además de los frenos, hay otros factores que pueden estar funcionando mal, como puede ser la diferencia de altura de los coches. Hay algunos que están más altos que otros y esto puede haber sido uno de los motivos por el que un coche se monte sobre otro, porque además los paragolpes tampoco funcionaban... Las formaciones ya están muy viejas y los problemas que tienen son muchos. Los más graves son los frenos por falta de compresores, pero también hay otros problemas menores que no se pueden solucionar por falta de repuestos. La Jefatura está al tanto de todos los problemas que tienen los trenes, pero tienen orden de la empresa de que salgan como estén¹⁷.

A la pregunta sobre cuáles son los repuestos que faltaban para la reparación de los trenes, el operario dijo que «faltaban todo tipo de repuestos, por ejemplo, repuestos de válvula no había y, en ese caso, se trataba de desarmar las viejas, limpiarlas y volverlas a utilizar». Consultado sobre quién autoriza que una formación vuelva a circular, señaló que las/os empleadas/os, una vez que reparan un tren, dan el informe a la/el supervisora/or y esta persona autoriza que un tren vuelva a circular. Esta orden también la puede dar la/el Jefa/e de Depósito de Alistamiento Castelar.

Por otra parte, en cuanto a las medidas de reducción de impacto, en la estación Once se constató que en el momento del accidente los paragolpes hidráulicos no estaban operables. De este modo, el enganche automático en la parte frontal del tren chocó contra una superficie estática: una verdadera pared.

En síntesis, existía un conjunto de fallas latentes (intermitentes) del sistema operativo, sumado a un sistema técnico antiguo y carente del mantenimiento adecuado. Había

¹⁷ Córdoba, Marcos Antonio y otros s/infr. arts. 174, 173 y 196 del CP (expte. 2127/2012).

un mantenimiento «diferido», las válvulas no tenían trazabilidad y eran reparadas una y otra vez, las formaciones salían sin la firma de las personas responsables del depósito de alistamiento de Castelar, y las/os maquinistas que recibían las formaciones en el andén de esa estación recibían las formaciones sin poder inspeccionarlas (atento a que el cambio de mando se hacía en el mismo andén).

A todo ello, debe agregarse un factor más que generaba condiciones de alto riesgo para trabajadoras/es y usuarias/os: la deficiencia de la regulación y control del servicio.

4. Capacidad regulatoria estatal para la gestión de riesgos en el accidente de Once

4.1 La Comisión Nacional Reguladora del Transporte (CNRT)

Como señala Julián Bertranou¹⁸ (comunicación personal, 28 de octubre de 2020), muchas veces, las sanciones de la CNRT aplicadas a las/os operadoras/es ferroviarias/os terminaban resolviéndose tarde, mal o nunca, porque en el sistema está facilitada la impugnación de sanción hasta tanto sea resuelta en última instancia por el agente de alzada (Secretaría de Transporte). Por ello, una resolución de la Comisión carece de «ejecutividad», lo cual da lugar a incumplimientos tanto de las operadoras privadas como de las públicas.

La autonomía de la CNRT era extremadamente limitada, subsumida en definiciones estratégicas que definen otros actores, lejos de su gobernanza. Si bien tenía la competencia de «parar un tren» o interrumpir el servicio por una cuestión de seguridad, frente a un sistema tan degradado era muy poco probable que una/o de sus inspectoras/es dijera: «este tren no sale». Como señaló un informante clave, si eso hubiera sucedido, lo más probable era que 24 horas después, esa persona hubiese sido relevada de su cargo por dejar varados a centenares de pasajeras/os furiosas/os.

¹⁸ Doctor en Ciencias Sociales de la UBA, licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cuyo, y especialista en regulación estatal del transporte (Universidad Nacional de San Martín).

Una vez ocurrido el accidente, es interesante observar que, según consta en el legajo de la pericia técnica (Cuerpo I)¹⁹, pese a que TBA era la empresa investigada por la justicia, fue la que proveyó el personal que manipuló y probó los componentes esenciales del sistema de freno (válvulas, compresores, etc.), los talleres, los registros de GPS, etc. Esto hubiera sido impensable si hubiese existido una Junta Investigadora de Accidentes de Accidentes Ferroviarios independiente, al estilo de la existente en la aviación civil.

Asimismo, desde fines de la década del noventa, se produjo un vaciamiento de personal técnico de las áreas de gestión pública del transporte. Hubo una transferencia de personal especializado que migró al ámbito privado (empresas operadoras), lo que quitó competencias y *expertise* a diversas áreas estatales vinculadas al sector.

Por ejemplo, cuando el inspector técnico de prácticas operativas de la CNRT fue citado a declarar, dejó en evidencia la falta de información que poseía el ente. Cuando se le consultó sobre la velocidad a la que entraban los trenes a Once, respondió que la Comisión nunca la controló. Es más, nunca se les ocurrió verificarlo. Respecto de las respuestas que daba la empresa sobre las actas que hacía la CNRT sobre fallas detectadas en la inspección, señaló: «No era un concesionario que actuara fuertemente ante nuestras observaciones. Nos dábamos cuenta porque en la próxima inspección se volvía a ver el mismo tipo de irregularidades²⁰».

Un inspector de material rodante de la CNRT en el área de seguridad del transporte, empleado desde 2001, explicó cómo se llevaban adelante las inspecciones en los talleres y remarcó que su trabajo era anotar en actas «todo lo que está por fuera de la normativa ferroviaria». En ese sentido, explicó que lo que más observó en la línea Sarmiento fueron pisos corroídos o en mal estado: «Yo anotaba todo lo que podía afectar a una persona, lo anotaba y lo informaba». Sobre la inspección en los talleres, comentó: «Nos presentábamos ante los jefes de taller y luego inspeccionábamos las formaciones en fosa y en el salón. Hacíamos un muestreo de las unidades, no podíamos ver todas las que hay en todo el país».

¹⁹ Informe preliminar de los peritos de oficio realizado con trabajo de campo en 2012.

²⁰ Córdoba, Marcos Antonio y otros s/infr. arts. 174, 173 y 196 del CP (expte. 2127/2012).

Pese a que los coches debían tener una revisión general cada 740.000 km (recordemos que tienen 50 años de antigüedad), la unidad 2149 especificada como cabina fue revisada por última vez el 5 de mayo de 1997 y llevaba recorridos desde esa fecha 1.994.786 kilómetros en 15 años (1.250.000 más de lo que estaba reglado). Desde esa fecha, no se hacía limpieza profunda de la carrocería, ni se reparaban las zonas de corrosión o con piso corroído, ni se cambiaba totalmente el piso ni se hacía un tratamiento de la carrocería con base antióxido y pintura final.

Luego de describir estas irregularidades o violación de las exigencias técnicas, los peritos concluyeron que «resulta evidente que la mayor parte de las unidades se encuentran con mantenimiento diferido. La falta de mantenimiento preventivo implica un riesgo en la seguridad de la operación».

A su vez, un testigo del área de mantenimiento afirmó que era una práctica común desmantelar y transformar un coche con cabina de mando en un coche furgón, dado que no tenían suficientes furgones operativos. Esto es una muestra más del estado de las formaciones y de la desidia tanto de la empresa, como de los controles que la CNRT debía efectuar²¹.

De la ampliación de la pericia técnica se desprende que «estos coches no han recibido ninguna modificación estructural desde su construcción, por lo que conservan las condiciones originales para los que fueron diseñados en Japón, según los requerimientos de la por entonces Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino». Y agregan que

Los criterios de seguridad previstos en dicho diseño original de fabricación son los vigentes en la industria ferroviaria de los años cincuenta (...). En consecuencia, los coches no cuentan con otros elementos que la industria incorporó posteriormente a nivel mundial, tales como dispositivos *anticlimbers*²².

²¹ Esto le costó la vida a un joven que viajaba en el interior de una de esas cabinas (caso Menghini Rey, víctima N.º 52, última en encontrarse y contabilizarse 48 horas después del accidente). La empresa adujo que el acceso a las cabinas en medio de las formaciones eran actos de vandalismos e incluso un funcionario llegó a decir que el joven no debió estar allí, cuando lo correcto hubiera sido que afirmara que la empresa nunca debió utilizar esos vagones de la forma que lo hacía y la CNRT debió controlarlo.

²² Básicamente, se trata de unos «dientes» en el frente de las unidades que, en caso de colisión, se traban

Asimismo, la CNRT había tenido serios problemas de capacidades de fiscalización en el transporte ferroviario, producto de la falta de dotaciones de personal especializado, procesos y tecnologías.

A esto hay que añadir los problemas de coordinación que había al interior del propio organismo. Una gerencia se encargaba de fiscalizar el cumplimiento de los contratos y de la calidad del servicio «desde el piso del tren para arriba», y otra gerencia encargada de la seguridad operativa fiscalizaba «del piso del tren para abajo», es decir, tecnología de señalamiento y comunicación, vía y obra, etc. Las gerencias actuaban como si fueran dos organizaciones diferentes: presentaban informes distintos, en plazos distintos y con requerimientos distintos. Esto reducía la consistencia interna de la gestión y proporcionaba información a destiempo. Sus señalamientos eran dispares y poco sistemáticos.

Finalmente (pero no menor), como señala Bertranou (comunicación personal, 28 de octubre de 2020), muchos apercibimientos, sanciones y multas que la CNRT realizaba a la empresa TBA eran archivados por la empresa y luego eran utilizados como parte de la renegociación de la concesión con la Secretaría de Transporte.

4.2 Otros actores clave en materia de regulación y control

Otros actores involucrados en la regulación del sistema ferroviario al momento de la tragedia eran la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF), la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), el Ministerio de Planificación Federal, y la Unidad de Renegociación y Análisis de los Servicios Públicos (UNIREN). Todos ellos (según la legislación) tenían injerencia en el funcionamiento de las formaciones del Sarmiento.

para impedir el montado o trepada de un coche sobre otro. Mientras que las jaulas anticolidión son diseños denominados *crash energy management* donde la parte frontal de la estructura de los coches de pasajeras/os se reserva para colocar una especie de «jaula» que absorbe la energía del impacto. Por último, cabe aclarar que estas «jaulas», al igual que los dispositivos *anticlimbers*, deben ser provistos en los diseños originales y no pueden ser agregados con posterioridad, por cuanto forma parte integrante de las estructuras.

La Ley 26.352 de Reordenamiento Ferroviario, sancionada en 2008, tenía por objeto, según su artículo 1: «el reordenamiento de la actividad ferroviaria, ubicando como pieza clave de toda acción, de los nuevos criterios de gestión y rentabilidad, la consideración del usuario, conforme las pautas que se fijan».

Por otro lado, mediante el artículo 2 se creó la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF) para administrar la infraestructura ferroviaria y gestionar los sistemas de control de circulación de trenes. Particularmente relevante por sus limitados recursos humanos y presupuestarios fue el no cumplimiento de las funciones especificadas en el artículo 3, relacionadas al control e inspección de la infraestructura ferroviaria (inciso c); la confección de un registro unificado y actualizado del material rodante ferroviario (inciso h); la emisión de órdenes de emergencia dirigidas a las empresas ferroviarias (inciso j); y la dirección de investigaciones técnicas sobre materias relativas a la seguridad del transporte ferroviario, la confección de boletines informativos y el dictado de la normativa general de procedimientos a seguir en caso de accidentes (inciso k).

Además, a través del artículo 7 se creó la Sociedad Operadora Ferroviaria (SOFSE), con la misión de tener a su cargo «la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante». Por falta de voluntad política y debilidades organizacionales como consecuencia de limitados recursos presupuestarios y humanos, el compromiso de la SOFSE de «la puesta en marcha de políticas y programas, para ofrecer un servicio de calidad, una gestión y un desarrollo socialmente responsables, que se caractericen por el respeto a la comunidad y al medio ambiente» estuvo lejos de cumplirse.

Por las mismas razones (falta de voluntad política y debilidades organizacionales), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios lejos estuvo de cumplir con las responsabilidades establecidas en el artículo 14 de la Ley relacionadas con la planificación estratégica del sector ferroviario, infraestructura y servicios, y su desarrollo (inciso a); la ordenación general y regulación del sistema, y la elaboración de la normativa necesaria para

su correcto desenvolvimiento (inciso b); y la supervisión de las funciones de la ADIF y la SOFSE (inciso c).

Como consecuencia de la crisis de 2001-2002, se creó la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos (UNIREN) en 2003, en el ámbito de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con la misión de asesorar y asistir en el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos, dado que muchos de los contratos de concesión de servicios públicos (entre ellos, el servicio ferroviario) habían vencido y requerían ser renegociados.

Por aquellos años, el cuadro de situación de las finanzas públicas del país tenía directa e inmediata incidencia en las concesiones de explotación de los servicios ferroviarios de pasajeras/os —de superficie y subterráneos— del Área Metropolitana de Buenos Aires. La crisis fiscal de ese período afectó tanto el cumplimiento de los planes de inversión en obras oportunamente acordados como la explotación del servicio, ya que se hallaban sujetos a determinados subsidios o aportes del Estado nacional.

Por añadidura, las modificaciones en el tipo de cambio —entre otros efectos derivados de la emergencia económica— agravaron algunos de los aspectos críticos de los costos de los concesionarios. Además, se acumularon retrasos en el pago de los subsidios de explotación e inversión a los concesionarios del sector, lo cual, sumado al impacto de la situación general de la economía del país, colocó al servicio frente a un virtual estado «falencial», con grave riesgo sobre la continuidad del servicio público.

Finalmente, es importante destacar que el pliego de privatización establecía que «cada grupo empresario debía contar con un operador ferroviario extranjero responsable técnicamente de las operaciones». En el caso de TBA, las operadoras ferroviarias responsables técnicamente de las operaciones fueron Burlington Northern Railroad Company y MK Rail Corporation. Ambas acompañaban a Cometrans S.A. (Consorcio Metropolitano de Transportes S.A.), empresa del Grupo Plaza (empresa de transporte de colectivos que ostentaba la mayoría accionaria de TBA a la adjudicación de la concesión). En 2002, las operadoras ferroviarias

extranjeras se retiraron. Entonces, TBA (Cometrans) fue reconocida por el Estado nacional como la operadora ferroviaria responsable de las operaciones que ella misma realizaba.

Queda claro que, a la fecha del accidente, esta empresa llevaba 10 años de ser la operadora técnica de sí misma. Obsérvese que su reconocimiento como operadora técnica coincide con el Decreto de Necesidad y Urgencia de Emergencia Ferroviaria (Decreto 2075/2002), publicado el 17 de octubre de 2002, que declara en estado de emergencia a la prestación de los servicios correspondientes al sistema público de transporte ferroviario de pasajeras/os de superficie y subterráneo del área Metropolitana de Buenos Aires.

5. Reflexiones finales

Accidentes catastróficos como «la tragedia de Once» deberían dejarnos aprendizajes que nos posibiliten evitar nuevos episodios de estas características en el futuro. La discusión sobre el error humano debe ser planteada más allá de la constatación de un acto negligente cometido por una/un operadora/or de línea. En este caso, el operador tuvo que lidiar con un contexto organizacional adverso (infraestructura obsoleta, mantenimiento diferido durante años, falta de inversión, señalización defectuosa, entre otros).

Cuando las normas y procedimientos establecidos por la empresa no se condicen con la realidad, las/os operadoras/es deben adaptarlos y reescribirlos informalmente para poder operar. Por ello, como diría Simard (1997), las/os trabajadoras/es creen más en las normas y procedimientos informales dictados por el oficio que en el manual de procedimientos elaborado por la empresa. Esto solo sucede si la gerencia se desentiende de la seguridad y, por ende, la deja en manos y criterios de las/os trabajadoras/es.

Por otro lado, el caso evidencia que, además de promover el desarrollo de las capacidades técnicas de los organismos de control e invertir en ellos, las autoridades del más alto rango deben respetar sus autonomías y funciones como una manera de garantizar la vigilancia de los derechos de las/os usuarias/os. Un

control burocrático y carente de «ejecutividad» no hace más que contribuir a la proliferación de riesgos.

Finalmente, no puede dejar de señalarse la existencia de una red de actores institucionales (Ministerio de Planificación de la Nación, la Secretaría de Transporte de la Nación, la ADIF, la SOFSE, la CNRT, la UNIREN y los sindicatos) que, lejos de actuar en forma articulada, generaron lo que Bertranou (2019) denomina «baja organización estatal», en este caso, heredada de la desorganización producida por el proceso de privatización (y luego reestatización) del servicio.

Por definición, los accidentes catastróficos sistémicos son complejos y, muchas veces, impredecibles. Por ello, se requiere ir más allá de una sumatoria de voluntades organizacionales dispersas para alcanzar una orientación integral y ordenadora de las actuaciones y, así, evitar que este tipo de accidentes vuelva a ocurrir. A esto hemos pretendido contribuir con este trabajo.

Referencias bibliográficas

- Andreasson, R. Jansson, A. & Lindblom, J. (2019). The Coordination Between Train Traffic Controllers and Train Drivers. A Distributed Cognition Perspective on Railway. *Cognition, Technology & Work*, 21(3), 417-443.
- Aleksandar, Z., Filip, S., Xiao-Guang, Y. & Goran, P. (2017). Human Factors in Accidents of Airships. *IETI Transactions on Ergonomics and Safety*, 1(2), 22-28.
- Bertranou, J. (2019). (Des) organización estatal y política pública en Argentina. Desarrollo conceptual y análisis del transporte Ferroviario. *POSTData*, 24(1), 35-75.
- Botta, N. (2010). *Teorías y modelización de los accidentes*. Red Proteger.
- Calamari, M. Darmohraj, A., Pando, D. y Walter, J. (2017). Deficiencias en la regulación y el control de riesgos y en la gestión de la seguridad en la catástrofe de la «discoteca» República Cromañón (Buenos Aires, 2004). Editorial Universitaria-Centro de Estudios e Investigación de América Latina Europa (CERALE).

- Clarín (22 de febrero de 2012). Choque de un tren en Once: hay 50 muertos y 676 heridos. https://www.clarin.com/sociedad/descarrilo-tren-sarmiento-llegaba-once_0_Syp-jfDhwmX.html
- De La Garza, C. y Weill-Fassina, A. (2006). Aportes del trabajo colectivo a la gestión de la seguridad laboral en situación de riesgo en el ámbito ferroviario. *Varia*, 2(2).
- Douglas, M. (1985). *Risk Acceptability According to the Social Sciences*. Russel Sage Foundation.
- Evans, A. W. (2011). Fatal Train Accidents on Europe's Railways: 1980-2009. *Accident Analysis and Prevention*, 43(1), 391-401.
- Guilhou, X., y Lagadec, P. (2002). *El fin de riesgo cero*. El Ateneo.
- González, N. L. (2017). El error humano en el análisis de accidentes ferroviarios. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, iv(158), 149-165.
- Hollnagel, E. (2009). *Barreras y prevención de accidentes*. Modus Laborandi.
- Hutter, B. (2002). *Regulation and Risk Occupational Health and Safety on the Railways*. Oxford University Press.
- Instituto Tecnológico Ferroviario (s.f.). Informe realizado en el marco de la Comisión creada por la Resolución 540/2013 del Ministerio de Interior y Transporte. Universidad Nacional de San Martín.
- Juicio Once (s.f). Información sobre el juicio de Once. <https://juicionce.wordpress.com/>
- Juzgado Federal Penal N.º 11, Secretaría N.º 21. Informe pericial accidente Once del 22/2/2021. Causa N.º 1710/12 (fs. 16/51).
- La Nación (9 de febrero de 2013). Matan de cuatro balazos a un testigo de la causa por la tragedia de Once. <https://www.lanacion.com.ar/politica/matan-de-cuatro-balazos-a-un-testigo-de-la-causa-por-la-tragedia-de-once-nid1553391>
- La Nación (26 de agosto de 2015). Juan Pablo Schiavi, sobre la tragedia de Once: «No tenía injerencia directa en el ferrocarril».
- Molano Velandia J. y Arévalo Pinilla, N. (2013). De la salud ocupacional a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo: más que semántica, una transformación del sistema general de riesgos laborales. *Innovar*, 23(48), 21-31.

- Moura, R., Beer, M., Patelli, E., Lewis, J. & Knoll, F. (2017). Learning From Accidents: Interactions Between Human Factors, Technology and Organizations as a Central Element to Validate Risk Studies. *Safety Science*, 99, 196-214.
- Norman, D. (2006). *La psicología de los objetos cotidianos*. Nerea.
Página 12 (22 de febrero de 2012). El choque de Once provocó 50 muertos y 675 heridos. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-188121-2012-02-22.html>
- Pando, D. (2007). *Capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos privatizados telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad en Argentina (1990-2001)*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Perpinya, X. (2012). *Reliability and safety in railway*. In Tech.
- Perrow, C. (2009). *Accidentes normales. Convivir con las tecnologías de alto riesgo*. Modus Laborandi.
- Rajchel J. (2018). The Procedures of Aviation Accidents Investigation. The Human Factor as a Greatest Aviation Safety Threat. *Modern Management Review*, xxiii(4), 163-173.
- Reason, J. (2010). *La gestión de los grandes riesgos. Principios humanos y organizativos de la seguridad*. Modus Laborandi.
- Rozenberg, A. (2010). *Temas de explotación ferroviaria: Argentina 2010*. Dunken.
- Simard M. (1997). Cultura y gestión de la seguridad. En J. M. Stellman (dir.), *Enciclopedia de la Salud y la Seguridad*. Organización Internacional del Trabajo.
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Morata.
- Zhan, Q., Zheng, W., & Zhao, B. (2017). A Hybrid Human and Organizational Analysis Method for Railway Accidents Based on HFACS-Railway Accidents (HFACS-RAs). *Safety Science*, 91, 232-250.

Cómo citar este artículo

Pando, D. y Darmohraj, A. (2022). Gestión de riesgos tecnológicos y capacidades de regulación estatal. El caso de «la tragedia de Once». *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(2), diciembre-marzo, 89-120.

Fecha de recepción 09/2021 | Fecha de aprobación 12/2021

La inercia institucional en la comunicación del riesgo de desastres: análisis y aprendizajes a partir de la normativa nacional para la gestión integral del riesgo

Por Pablo Kriger*

Resumen

El objetivo de este artículo¹ es analizar la inercia institucional en la normativa del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR). Particularmente, el interés se centra en la configuración de la comunicación del riesgo de desastres. Se da cuenta de la fuerza conceptual ejercida por viejos paradigmas en el abordaje de las emergencias y desastres. Una visión reactiva aún se conserva vigente en la normativa que crea y reglamenta el Sistema, y convive con un enfoque de políticas recientes de gestión integral del riesgo. El trabajo pretende servir de impulso y resumir lo aprendido ante los efectos de la inercia en las instituciones públicas, incluso aquellas que parecen ser completamente innovadoras.

Palabras clave

Riesgo de desastres, inercia institucional, SINAGIR, normativa jurídica.

Abstract

The objective of this article is to analyze the institutional inertia in the regulations of the Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR). In particular, it is focused on the configuration of disaster risk communication.

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Exintegrante de proyectos de investigación. Becario del Consejo Interuniversitario Nacional entre 2017 y 2019. Intercambio de estudios en Colombia y México. Miembro de equipo docente en Planificación y Evaluación Públicas (FTS-UNER).

pkriger@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0029-1322>

¹ Este trabajo se enmarca en una investigación más amplia correspondiente a la tesis de mi autoría, titulada *Análisis del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGIR). Acercamientos conceptuales al diseño de la política nacional en Gestión Integral de Riesgos de Desastres entre los años 2016 y 2019*, dirigida por la doctora Silvia Fontana.

The conceptual force exerted by old paradigms in dealing with emergencies and disasters is related. A reactive vision is still held in the regulations created and regulated by the System and it coexists with a focus on recent comprehensive risk management policies. The text aims to serve as a boost and to summarize lessons against the effects of inertia in public institutions, even those that seem to be completely innovative.

Key words

Disaster risk, institutional inertia, SINAGIR, legal regulations.

1. Introducción: la importancia de comunicar el riesgo

The most important thing in communication is to hear what isn't being said (Peter Drucker, 1989).

El incremento de los desastres en los últimos años (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA], 2021) fue acompañado por un mayor interés en su reducción desde diferentes dimensiones del riesgo. Una de ellas ha sido la comunicación. La comunicación del riesgo se constituyó en un medio para reducirlo al difundir información necesaria al público sobre condiciones de peligrosidad, vulnerabilidad, exposición e incertidumbre, e instrucciones sobre cómo cambiar el comportamiento para prevenir nuevas condiciones riesgosas.

Según las definiciones más difundidas, el riesgo de desastres es la potencialidad de ocurrencia de un evento de daño severo (como inundaciones, tormentas fuertes, incendios forestales, terremotos, huracanes, etc.) sobre una comunidad expuesta. Es una situación de probabilidad, ya que sus factores están latentes de efectivización. Sus componentes principales son la amenaza y la vulnerabilidad; aunque Natenzon y Ríos (2016), además, incorporan como factores a la exposición y la incertidumbre.

La gestión del riesgo de desastre, por su parte, está compuesta de acciones planificadas, sistemáticas y multiactorales, gubernamentales y no gubernamentales, destinadas a reducir las condiciones de peligro de una

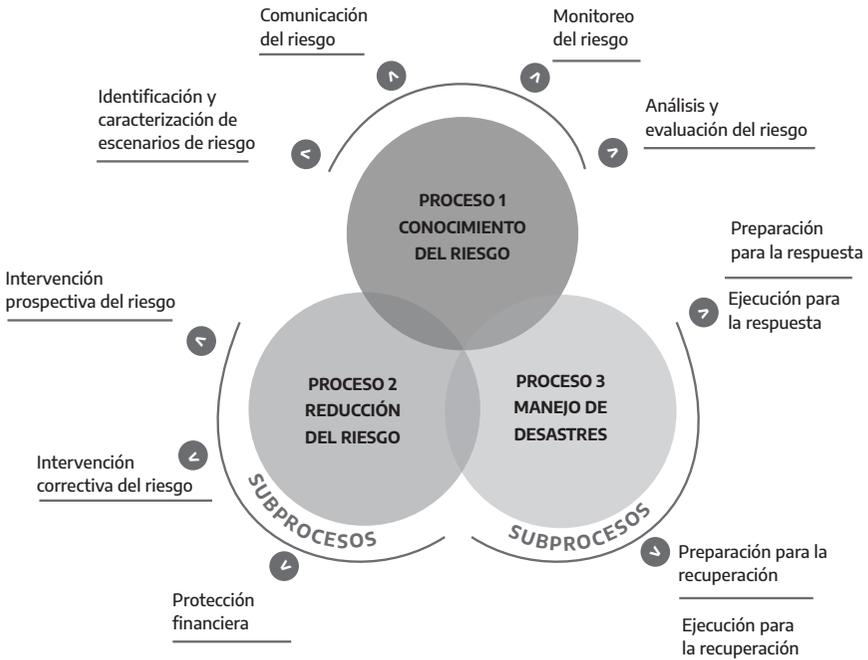
comunidad bajo un abordaje integral. En ellas se incluyen la identificación y evaluación de factores de riesgo, la preparación del personal ante potenciales daños, la identificación de personas responsables y afectadas, la comunicación del riesgo, entre otras, todas con la finalidad de reducir o transferir riesgos.

Particularmente, la comunicación del riesgo y de los desastres ha tomado una importancia crucial en la reducción de estos en los últimos años, ya que se inscribe dentro de los procesos de conocimiento del riesgo (Figura 1). Esta implica la diseminación sistemática de información a diversas audiencias relevantes para la toma de decisiones sobre las propiedades de los riesgos que afectan a la población. No podría gestionarse o reducirse un riesgo si no es con actores interactuando bajo una comunicación eficaz y transparente.

En contextos de constitucionalidad y de un Estado abierto, la comunicación del riesgo debe estar mediada por reglas que establezcan estándares, actores y responsabilidades, modalidades, medios, formatos y tipo de mensajes, e información empleada y emitida. Mientras los actores involucrados son diversos (en general, abarcan a toda la población), las instituciones estatales son clave y deben adoptar un rol protagónico.

Desde 2016, la República Argentina cuenta con el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR), cuya finalidad es fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación. El Sistema, de carácter federal, fue creado mediante la Ley 27.287 y reglamentado por diversas normativas del Poder Ejecutivo. Está presidido por la Secretaría Ejecutiva del SINAGIR (que se corresponde con la Secretaría de Protección Civil del Ministerio de Seguridad de la Nación) e integrado por el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil ([CONAGIR] donde participan áreas, secretarías y ministerios nacionales), y el Consejo Federal de Gestión Integral Riesgo de Desastre ([COFEGIR] donde participan las provincias y el Ministerio de Seguridad de la Nación).

Figura 1. Procesos y subprocesos en la gestión del riesgo de desastres



Fuente: con base en Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo [Colombia] (2017)

En este artículo, que es parte de una investigación más amplia, se observa la función *comunicación* en la gestión del riesgo, en la principal normativa que crea y reglamenta el SINAGIR. A partir del análisis de contenido de tipo cualitativo, se examinaron esos documentos en busca de información relevante vinculada al tratamiento de la comunicación de riesgo de desastres.

El artículo procede de la siguiente manera. En la segunda sección se aborda una comunicación eficaz como dimensión integrada en la gestión del riesgo de desastres. Se destacan las dos grandes perspectivas de intervención frente al riesgo de desastres, se aborda el concepto de inercia institucional y se analizan trabajos precedentes que identifican dificultades a las que se enfrentan las normativas nacionales de gestión integral de riesgo de desastres.

Luego, en la tercera sección se describen los primeros resultados alcanzados sobre la normativa seleccionada, y se identifican cuatro grandes vinculaciones en relación con el manejo de la información y la comunicación. En la cuarta parte también se describen resultados de investigación, esta vez asociados a la formación y al lugar de la ciencia como dimensión mediadora entre el conocimiento producido y la gestión del riesgo.

Finalmente, en la quinta sección se resumen los resultados obtenidos y se enuncian algunos aprendizajes, conducentes a mejorar la aplicabilidad de la normativa vigente y la optimización de los procesos de gestión del riesgo de desastres a diferentes niveles ministeriales y de gobierno.

2. Comunicación del riesgo

La comunicación del riesgo ha sido objeto de estudio en los últimos cuarenta años e inicialmente estuvo destinada a traducir las evaluaciones de riesgos en mensajes para el público general, a fin de alinear la opinión pública con los puntos de vista de los especialistas (Frewer & Fischer, 2014). Sin embargo, actualmente, la comunicación del riesgo forma parte integral del análisis y gestión del riesgo: se trata de un intercambio interactivo de información de riesgo entre las partes involucradas.

En este trabajo, la comunicación del riesgo de desastres es considerada como un proceso interactivo de intercambio de información sobre el riesgo de daño severo (potenciales inundaciones, terremotos, explosiones, contaminaciones, etc.) entre personas, grupos e instituciones, con el fin tomar decisiones apropiadas para la reducción del riesgo de desastres y para los casos de ocurrencia de desastres. Involucra a múltiples actores que emiten, reciben y distribuyen mensajes sobre la naturaleza del riesgo, opiniones y preocupaciones en torno a este, reacciones a mensajes relacionados con el peligro o arreglos legal-institucionales para su gestión (Fontana y Maurizi, 2014).

En contextos de incertidumbre, confusión y sentido de urgencia, la comunicación debe ser eficaz en pos de construir, restaurar y mantener la confianza y credibilidad

entre las partes, entre ellas, la del gobierno y su administración. Al tiempo que fortalece la preparación de la comunidad, persuade a los individuos a adoptar comportamientos que contribuyan a la reducción del riesgo, su autoprotección, y, así, reducir los resultados adversos de cualquier potencial acontecimiento.

Los avances tecnológicos de los últimos años mejoraron fuertemente la calidad de la información sobre los riesgos y la velocidad en que se disemina. Sin embargo, esta información valiosa puede desperdiciarse si no se comunica mediante canales apropiados, bajo adecuadas reglas preestablecidas y a las personas que realmente la necesitan para la toma de decisiones.

2.1 El uso de la información

La producción, manejo y comunicación de la información es crucial para la prevención y gestión del riesgo, y para reducir el impacto de los desastres cuando estos no pudieron evitarse. Esto incluye o supone, idealmente, la *comunicación del riesgo* (latente, parcial, remoto o inminente): es la función más importante a la hora del manejo y producción de información sobre riesgos de desastres. Transmitir la postura de un gobierno, una preocupación, un estado de alerta, etc. (Bratschi, 1995). Por estas razones, nos centramos en ella al analizar esta dimensión. La comunicación es importante «para mejorar o empeorar la percepción del peligro» (Elizalde, 2009, como se citó en Maurizi, 2015, p. 17). Y, en ella, se pueden definir los conceptos rectores del mensaje, los medios, y su contenido.

A partir de la comunicación podremos, entre otros objetivos (según se indica en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 [MAS]):

- Difundir datos de interés para la comunidad en general sobre riesgos de desastres.
- Alertar sobre riesgos severos.
- Construir mapas de riesgos para ubicar amenazas, vulnerabilidad, actores involucrados, recursos, etc.

- Producir manuales de políticas públicas para la gestión integral del riesgo de desastre (GIRD).
- Establecer normativas y protocolos de actuación frente al riesgo y al desastre.

Para Valeria Maurizi, esta comunicación debe buscar el «desarrollo de capacidades en la audiencia que disminuyan la vulnerabilidad» (2015, p. 17). Para ello, es necesario optar por un plan de comunicación que persiga la eficiencia y una comunicación local de la prevención «que proceda según las problemáticas particulares de cada localidad, ya que difieren unas de otras, considerablemente» (p. 17). Finalmente, intenta promover «el acceso en tiempo real a datos fiables, [...] y utilizar las innovaciones en materia de tecnología de la información y las comunicaciones para mejorar los instrumentos de medición y la recopilación, el análisis y la difusión de datos» (p. 17).

2.2 Actores gubernamentales

Aunque los actores tienen autonomía y un sentido de solidaridad conducente a prácticas eficientes, no es suficiente apostar a la voluntad individual en el manejo de la comunicación del riesgo. Los cuerpos legales vinculados a la gestión de este tipo de riesgos deben delimitar una serie de responsabilidades y funciones, así como modelos de interactividad comunicativa asertiva, imprescindible para la reducción de la contingencia comunitaria.

En este sentido, las normativas escritas constituyen cuerpos comunicativos cristalizados en un momento legislativo, con un correlato operativo en el proceder de las instituciones y los actores por ella determinados. Una de sus finalidades es el ofrecer confianza y planificación en el desenvolvimiento social e institucional de un territorio. Establecen capacidades comunicativas necesarias para que, en períodos de incertidumbre, la acción pública pueda reducir los espacios de confusión e incertidumbre.

Así como distinguimos la necesaria claridad que debe adoptar un texto legislativo, estos también deben disponer de reglas que conduzcan a transmitir mensajes

con conocimientos precisos y objetivos, así como construir una comprensión del riesgo existente. Del mismo modo, deben ser capaces de fomentar el diálogo constructivo y la cooperación, reflejar la relevancia local y la competencia cultural.

Los gobiernos nacionales, provinciales y locales tienen la responsabilidad de ofrecer información clara al público sobre los riesgos existentes en las comunidades, las personas responsables, y las acciones —de corto a largo plazo— que se pueden tomar individual, grupal, comunitaria y gubernamentalmente. Los gobiernos pueden desempeñar un papel crucial al difundir información valiosa, crear plataformas desde donde compartir información sistematizada de un mismo asunto, involucrar a especialistas y a la ciudadanía en general en temas clave, y promover espacios de gobernanza y corresponsabilidad en la gestión de riesgo de desastres.

En efecto, la comunicación eficaz contribuye a compartir y desarrollar datos valiosos entre expertos/os, y permite que sean comprendidos entre profesionales. Influye en la forma en que la ciudadanía toma decisiones para reducir el riesgo en la vida cotidiana, al comprender los diferentes tipos de riesgos a los que se exponen y discutir lo que se debiera hacer. Asimismo, las/os propias/os ciudadanas/os pueden ser fuente de información valiosa sobre riesgos para especialistas, además de permitir legitimar acciones de gestión y reducción de riesgos de desastres, y ofrecer soluciones innovadoras en este sentido.

En cuanto al público destinatario, está compuesto por todas las personas de la ciudad, pueblo, provincia o nación que estén afectadas por un riesgo. Sin embargo, no es el mismo peligro para todas, los canales mediante los que acceden a la información pertinente son diferentes y toman medidas ante distintos problemas. Por lo tanto, las reglamentaciones deben ser sensibles a las particularidades socioculturales y a las condiciones de institucionalidad vigente.

A propósito de la reducción de la incertidumbre, producto de condiciones de riesgo de desastres, los gobiernos deben constituir normas capaces de transmitir datos confiables, información valiosa, comunicación hacia actores pertinentes, entre otros atributos. Según advierten algunos especialistas, esta comunicación estará afectada por numerosos problemas culturales que pueden tener impactos

tanto negativos como positivos en la interpretación de los mensajes emitidos (Harvey, 2017), lo cual dependerá de la diversidad cultural y lingüística, el sociolecto, y las percepciones de la población en riesgo. DiClemente y Jackson (2017) ofrecen varias consideraciones a tener en cuenta en la comunicación del riesgo, que reflejan las diferencias culturales sustanciales dentro de un mismo país o región. Se refieren a los estilos de comunicación, las percepciones de un mismo conflicto, las preferencias en la toma de decisiones, las actitudes hacia la divulgación, las formas alternativas de conocer y los factores socioeconómicos.

Para una repercusión positiva, las estrategias deben ser diferenciadas según los grupos objetivos y deben garantizar una conexión certera con las personas definidas. Grupos que deberán armarse más allá de la demografía, con consideración de edades, géneros, ubicación, ingresos, educación, entre otros factores. Estas personas deberán saber el nivel de información disponible sobre los riesgos, en quiénes confían, qué canales de información prefieren y qué acciones ya se están llevando adelante.

Respecto al mensaje a comunicar, este dependerá del cambio que se desee realizar entre el público y cómo se considera que ocurrirá. Las personas necesitarán mudar de mentalidad, recibir incentivos y apoyos antes de tomar una acción definitiva. Los Estados pueden enfrentar este desafío a partir de estrategias individuales y voluntarias de sus agentes o áreas, o bien mediante acciones unificadas y transversales, bajo reglamentaciones que anticipen roles y modos de acción.

La función gubernamental de comunicar frente al riesgo es planificar, implementar y evaluar recursos y estrategias para ayudar a las personas a tomar decisiones adecuadas y conscientes. Debe integrarse a través de todos los esfuerzos de reducción de riesgo de desastres y combinarse con otras estrategias de desarrollo ya establecidas. De esta manera, la comunicación del riesgo de desastres puede aumentar la prevención y preparación de las comunidades ante eventos de daños severos.

2.3 Dos grandes perspectivas en el abordaje de riesgos de desastres

A partir de lo comentado, la comunicación eficaz es esencial para que la información se comprenda correctamente y llegue a las personas o instituciones adecuadas en un tiempo prudencial. Sin embargo, no toda comunicación se comporta de esta manera. A partir del análisis de modelos conceptuales y de políticas públicas en Latinoamérica, varios autores —como Lavell (2004), Toscana Aparicio y Valdez (2015), entre otros— coinciden en la existencia de diversos paradigmas que difieren sustancialmente en la forma de actuar frente a un riesgo de desastre.

Al respecto, podríamos distinguir dos grandes perspectivas: la *reactiva* (también llamada *respuestista* o *emergencista*) y la *preventiva* (enmarcada en el enfoque de la gestión integral del riesgo de desastre [GIRD]). Ambas suelen estar combinadas en la realidad institucional y poseen una seria dificultad de *aggionarse* a los parámetros del modelo preventivo, aunque todas/os las/os especialistas coincidan en sus ventajas y en la peligrosidad de mantener los modelos reactivos.

Por un lado, la perspectiva de política *reactiva* no aborda las causas potenciales de los desastres, sino que favorece acciones frente a los que están a punto de acontecer o a los que ya sucedieron. Por eso, decimos que «reacciona» frente a eventos críticos y no se adelanta ni planifica la resolución de los problemas que los generan. Se concentra en las acciones de respuesta frente a los daños ocasionados por los desastres y en las acciones de recuperación frente a ellos. Una de las pocas tareas de previsión son las acciones de preparación de las fuerzas operativas que, si bien constituyen medidas de acción para prevenir mayores daños de los desastres ya ocurridos, no abordan los factores de riesgo que pudieron desencadenarlos. Se tiende a enaltecer los criterios de las ciencias físicas y naturales por sobre las ciencias sociales en el estudio de estos fenómenos, por lo que ha recibido el nombre de *visión fisicalista de los desastres*. Además, privilegia el abordaje de las amenazas —generalmente relacionadas a la naturaleza y capaces de ser medidos— por sobre las vulnerabilidades y se concentra en la actuación de actores estatales destinados exclusivamente a tareas de protección civil.

En este modelo, mediante la comunicación del riesgo se informa sobre acciones inmediatas (por ejemplo, mediante las alertas tempranas), generalmente sobre

amenazas y no tanto sobre condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, los datos intercambiados suelen estar estandarizados según las reglas de las ciencias físicas y naturales. Las tareas de educación también son consideradas, pero bajo contenidos ligados al qué hacer frente a eventos de desastres en curso.

Por otro lado, la perspectiva *preventiva* o GIRD privilegia acciones destinadas a resolver los factores de riesgo. Desde esta visión, se considera que los riesgos y los desastres son una construcción social, en la medida en que son interpretados y evaluados como tales por las personas y, generalmente, producto, en diferente grado, de la acción humana. Se revalora el estudio de las condiciones de vulnerabilidad y se retoma el análisis de los riesgos mediante una perspectiva interdisciplinar, donde las ciencias sociales asumen un rol significativo. En terreno, el enfoque preventivo opera identificando y evaluando factores de riesgo; reduce las condiciones de vulnerabilidad y amenaza; identifica responsables; incrementa la resiliencia de las comunidades; mitiga y transfiere riesgos; promueve la participación de toda la comunidad y no solo de los gobiernos; y también incluye acciones destinadas a la preparación, respuesta y recuperación, dado que considera que, aunque logremos una política eficaz de prevención, no estamos completamente exentas/os de la ocurrencia de desastres.

En este modelo, la comunicación del riesgo de desastres implica una disposición interactiva multiactoral capaz de involucrar tanto a responsables como a personas damnificadas. Opera en múltiples direcciones y de forma integral: se destina tanto a comunicar los factores de riesgo de manera clara y precisa con consideración del público al que se destinan los mensajes, como a constituir una cultura de la prevención del riesgo de desastres mediante una educación continua de las/os funcionarias/os y de la población. Los datos manejados no solo relevan cuestiones vinculadas a las amenazas, sino, especialmente, a las condiciones de vulnerabilidad. Además, los criterios empleados provienen de múltiples ciencias (incluidas las sociales) y requieren de su adaptación para la presentación al público general.

Considerando que las primeras lecturas sobre la normativa seleccionada dieron cuenta de algunas inconsistencias conceptuales que habría que analizar en profundidad, otras experiencias de investigación sobre modelos nacionales

advierten la dificultad que tienen los países de la región de adoptar un sistema de GIRD eficaz en sus legislaciones. Asimismo, las corrientes teóricas reconocen que ningún sistema está libre de la tendencia de la tradición en la orientación de políticas, ya que avanzamos en la identificación de las perspectivas reflejadas en nuestra normativa nacional. Su distinción nos permitirá detectar fragmentos de enfoques tradicionales en la normativa vigente del SINAGIR, y cómo ello opera afectando lo relativo a los procesos y funciones comunicativas.

2.4 Normas, instituciones e inercia institucional

Las leyes, decretos y resoluciones de carácter normativo importan en dos grandes sentidos. En primer lugar, la fuente última de cualquier protección de nuestros derechos fundamentales radica en la política, cuyo proceso requiere de la estructuración por parte de la Constitución, las leyes y demás disposiciones normativas (Tushnet, 2010). Las normas escritas son un sistema de reglas diseñado para regular el comportamiento de lo público y lo privado; y son producto de la tradición, ya que durante miles de años los seres humanos las han estado escribiendo. Fomentan el compromiso civil y político (especialmente conveniente en situaciones críticas), establecen estándares de comportamientos aceptables (tratando de mitigar los conflictos), brindan acceso a la justicia (por ejemplo, a personas afectadas por daños o potencialmente afectadas) y protegen a los sujetos más vulnerables.

Frente a decisiones meramente arbitrarias dentro de las administraciones públicas, el respeto de las normas ha permitido la constitución de un estado de derecho que se erige en un ideal político por el que todas/os deberíamos luchar. Finalmente, estas leyes escritas requieren adaptación, actualización y evolución en el tiempo en una dirección favorable al desarrollo social. De lo contrario, si se estancan, las sociedades también. En este sentido, permiten reducir la contingencia comunitaria y establecer parámetros de actuación eficaces, como en el caso estudiado en este trabajo.

En segundo lugar, las normas importan porque constituyen una fuente valiosa para el estudio de las instituciones y sus funciones. Aquí recuperamos los postulados

del neoinstitucionalismo histórico, donde algunos de sus autores ponen el acento en las leyes como aspecto imprescindible en el estudio sociológico de las instituciones. Sus argumentos radican en que son capaces de moldear el funcionamiento de las comunidades en dirección de reducir la incertidumbre. A partir de un sistema reglado, las instituciones estructuran las interacciones sociales para limitar y permitir comportamientos (Hodgson, 2006), y se asocian con reglas o convenciones promulgadas por organizaciones formales (Hall & Rosemary, 1996). De esta manera, se perciben a las instituciones como reglas que incentivan y limitan (Eslava Gómez, 2011), que regulan la interacción de intereses (Offe, 2001) y son usadas en situaciones repetitivas (Ostrom, 2005).

A partir de ello, el neoinstitucionalismo histórico argumenta que ni las normas escritas son capaces de determinar completamente el proceder de los individuos, ni tampoco los comportamientos individuales son inocuos de los incentivos o desalientos de las normas legales o institucionales, puesto que ambos están en una relación de codefinición. Pero no por ello desestiman el estudio y valor de las normas en tanto constituyen una profunda orientación para las conductas de la ciudadanía y el propio Estado, sobre todo en condiciones de un Estado de derecho.

Sobre el protagonismo individual, el neoinstitucionalismo histórico «toma distancia de la conducta individual estrictamente competitiva y maximizadora del interés personal, con el fin de atender mayormente al comportamiento individual favorable a soluciones de cooperación social» (Eslava Gómez, 2010, p. 4). Dado que promueve los estudios rigurosos y elude los análisis improvisados, se vuelve posible el análisis de estas reglas como un medio de decodificar hipótesis con incidencia institucional (p. 5). Además, otorga preponderancia a las configuraciones organizacionales de largo plazo y se interesa en «en el estudio de instituciones de larga duración en las que confluyen procesos y factores también de larga data» (Farfán Mendoza, 2007, p. 92). Así, los compromisos originales son determinantes en el futuro desarrollo de una política.

Al respecto, Guy Peters sostiene que el momento de creación de una institución tendrá consecuencias duraderas y determinantes sobre sí misma (1999, p. 63). De esta manera, los patrones creados en este punto persistirán en un fenómeno

conocido como *path dependence* o efectos inerciales de las instituciones (p. 64). Es un suceso central para este enfoque «cuando estudia el papel de las instituciones en el terreno de las políticas públicas, puesto que se considera que ahí es donde los arreglos institucionales, una vez consolidados, tienden a ser más persistentes» (Farfán Mendoza, 2007, p. 106).

En situaciones de riesgo y de desastres, aunque el panorama de incertidumbre provoque la sensación de un vacío legal o de una situación de excepcionalidad a la regla, estas condiciones deben estar previstas y regladas bajo una serie de pautas que continúen dirigiendo el accionar de los sujetos y las organizaciones.

Asimismo, el neoinstitucionalismo otorga importancia a las ideas existentes en las instituciones y en la comunidad, como influencias que afectan la toma de decisiones. Al respecto, Farfán Mendoza sostiene que

... las políticas públicas también pueden explicarse como resultado de la influencia de las ideas sobre quienes toman decisiones, ya sea como un determinante complementario a las otras variables o como una influencia fundamental sobre los actores políticos, que modela su concepción del mundo y que, a su vez, les proporciona el poder para traducir esas ideas en políticas públicas (2007, p. 94).

Al institucionalizarse como procesos rutinarios e interiorizadas luego por las/os administradoras/es responsables, las ideas poseen un efecto duradero sobre la acción social, lo cual ejerce una inercia institucional tan fuerte que impide o limita la apropiación de enfoques y orientaciones novedosas. Estas condiciones explican parte de la difícil incorporación de un nuevo enfoque de políticas en las administraciones públicas en Latinoamérica en los últimos quince años, en dirección a cuestionar los modelos tradicionales de intervención reactivos y proponer otros de corte preventivo.

En las tres últimas décadas, diferentes gobiernos latinoamericanos han establecido novedosas reglamentaciones en sus sistemas de protección y prevención frente a desastres. También han erigido organizaciones destinadas a centralizar las medidas de gestión frente a estos eventos en sistemas nacionales.

Tal es el caso de países como Costa Rica (2006), Ecuador (2008), Uruguay (2009), Venezuela (2009), Perú (2010), Brasil (2012), Colombia (2012), Bolivia (2014), Chile (2014), Paraguay (2014), Guatemala (2018), entre otros.

Diversas investigaciones analizaron estas nuevas instituciones nacionales en Latinoamérica con cierta preocupación dadas algunas tendencias en los instrumentos legales nacionales establecidos en los últimos años. La institucionalización de un enfoque en la normativa vigente que conduzca, entre otras cosas, a una comunicación eficaz del riesgo de desastres, ha presentado algunas dificultades o inconsistencias en el diseño de las normativas de GIRD, como se evidencia en experiencias latinoamericanas recientes (Berganza Ramírez, 2013; Galeano Valbuena, 2015; Prado y Colonio, 2016).

En ocasiones, la aprobación de marcos regulatorios fue parcial y estos no se llegaron a reglamentar. Aunque ciertos gobiernos de distintos niveles han incursionado en nuevos modelos de gestión frente a desastres, los cambios no terminan de convencer a las/os especialistas por considerarse insuficientes, ya que aún conservan esquemas de intervención reactivos. Estos nuevos intentos de normativas orientadas a la prevención de la gestión del riesgo de desastres tienen que sortear un *path dependence* institucional fuertemente ligado a un enfoque tradicional de intervención respuestista. Así, se advierte el peligro de un Estado replegado a un ejercicio mínimo de respuesta y recuperación, frente a un riesgo ya efectivizado. Por ello, se percibe también que la inercia institucional establece beneficios crecientes que incentivan procesos ulteriores muy resistentes al cambio (Farfán Mendoza, 2007, p. 9). Aunque el enfoque de la GIRD prometa ventajas significativas, los Estados han sido reticentes a realizar cambios considerables en sus esquemas interpretativos sobre la forma de abordaje de desastres y sus factores.

Las reglas jurídicas constituyen un parteaguas para varios niveles (de las ideas institucionalizadas, de las fuerzas en juego, etc.). Hacia atrás, compone una sedimentación de fuerzas simbólicas, ideológicas, políticas, sociales y materiales cuya resultante se cristalizó en un cuerpo normativo positivizado. Hacia adelante, instituye un factor que incentiva y limita comportamientos y, por lo tanto, su aplicación repercutirá en la definición simbólica ulterior.

De la misma manera, la Ley 27.287 de nuestro país significó un acuerdo entre partes por la constitución de una nueva orientación de políticas del Estado frente a los riesgos de desastres. En ella arribaron esfuerzos nacionales, como la creación de la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres en 2007, y avances posteriores; e internacionales, como la producción académica en Latinoamérica, el esfuerzo de *think tank*, las acciones de organismos internacionales vinculados a la reducción del riesgo (tales como la United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNDRR]), la creación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (MAS), a los que la República Argentina adhirió. A futuro, implicó la definición de estrategias y rutas de acción en términos generales, pero no por ello menos significativo, una orientación de políticas.

2.5 Lo que nos dice la normativa nacional

Siguiendo estas argumentaciones, recuperamos, para el estudio del aspecto institucional de la comunicación del riesgo de desastres en la Argentina, las normas que creó y reglamentó el SINAGIR desde 2016, en la medida en que constituyen una fuente de información valiosa para indagar orientaciones de políticas que subyacen en los textos jurídicos. Adelantamos que esta investigación podrá complementarse con el estudio de las acciones de políticas que la misma ya ha llevado adelante en los últimos cinco años, las percepciones de sus funcionarias/os integrantes, acerca de las orientaciones conceptuales y de política adoptadas, entre otros aspectos. En esta ocasión, hemos preferido iniciar el análisis por lo que da estructura a su funcionamiento, que es su configuración normativa, en tanto «son la fuente de evidencia empírica sobre la política y los políticos más accesible que hay» (Alonso *et al.*, 2011).

La significatividad del SINAGIR radica, principalmente, en su perfil de institución rectora de las acciones de gestión de riesgo de desastres a nivel nacional, a la que la mayoría de las provincias ya adhirieron. Fue creado en 2016 a partir de la sanción de la Ley 27.287 y fue reglamentado, sobre todo, en los cuatro años posteriores, a medida que fue tomando impulso.

Para este estudio, se empleó el análisis de contenido en su vertiente cualitativa (Bardin, 1977/1996; Cáceres, 2003; Arbeláez y Onrubia, 2014) sobre la normativa nacional vigente a 2021 que crea y reglamenta el SINAGIR. Para ello, se seleccionaron las siguientes normativas: la Ley 27.287 (ID 1); los Decretos 39/2017 (ID 2), 383/2017 (ID 3), 862/2017 (ID 4); y las Resoluciones 803/2018 (ID 5), 405/2019 (ID 6), 29/2019 (ID 7), 30/2019 (ID 8), 32/2019 (ID 9), 827/2019 (ID 10), 1049/2019 (ID 11) y POAGIR (ID 12).

Por otro lado, se retomó el documento del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (MAS) publicado por la UNDRR en 2015, al que la mayoría de los países del mundo adhirieron; y el informe de las Naciones Unidas sobre terminología relacionada a la reducción del riesgo de desastres, publicado un año después (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2016). Tanto estos documentos como diversos trabajos académicos recientes, nos ofrecen una hoja de ruta acerca de las condiciones conceptuales normativas que todo modelo de GIRD debe adoptar para una gestión eficaz de la comunicación del riesgo.

Al analizar nuestra normativa, nos centramos en las dimensiones de la producción, manejo, procesamiento y comunicación de la información. Incluye tanto la comunicación «sobre» el riesgo y la comunicación «del» riesgo. Ante la incertidumbre del riesgo, ¿se erige a partir de la normativa del SINAGIR un modelo de acción que comunique el riesgo, reduzca contingencia y brinde con ello seguridad a la población?

Se han detectado tres grandes áreas donde emerge, fluye y comunica información sobre riesgos y desastres en la codificación de los segmentos: la formación, la ciencia y la información. Las tres están íntimamente ligadas y se corresponden a dimensiones de la comunicación efectiva y eficaz del riesgo. Al respecto, la comunicación puede tener un doble propósito: el de informar y el de formar o educar, aspectos también distinguidos a lo largo del artículo.

Según Maurizi (2015, p. 14), existen dos tipos de planes vinculados a la producción de información y la formación en riesgos de desastres: «educación (lograr una mayor comprensión de las dinámicas naturales y sociales del territorio del cual somos parte)» y «comunicación de riesgos (generar capacidades en la audiencia

que disminuyan la vulnerabilidad)», relacionadas con nuestros indicadores de *información* y de *formación* que detallaremos a continuación. Estos aparecen ligados como dos caras de un mismo proceso de dirección y apoyo en la GIRD, destinados a «informar y educar sobre la intervención» (Lavell et al., 2009, p. 77).

Finalmente, observamos un tercer elemento que, según lo propuesto por el MAS, debe ser transversal a toda política: el empleo de la ciencia para la obtención de resultados óptimos en la reducción del riesgo de desastres (RRD).

3. Un modelo para analizar: análisis de la normativa del SINAGIR

Es importante comenzar señalando que no todo manejo de información localizada en las normas seleccionadas —a partir de los segmentos ubicados en ellos, los fragmentos en los que se dividieron las normativas para su estudio en profundidad— tiene un sentido explícito de «comunicar», sino que ello se deduce al considerar que el uso de información tiene diversas finalidades; pero, generalmente, es la de una interacción basada en la comunicación. No hay interacción sin comunicación y no hay comunicación sin interacción, como tampoco la hay sin una información que comunicar. Toda información es a la vez interactiva y comunicativa, en tanto emerge en los procesos de socialización.

El manejo de la información como tarea o actividad aparece en toda la normativa estudiada y se establece de forma transversal en el SINAGIR. La interacción comunicativa aparece enunciada, principalmente, entre los actores que el propio Sistema convoca para el cumplimiento de sus objetivos. Recordemos que la comunicación del riesgo es el intercambio interactivo de información entre las partes involucradas, a efecto de permitirles la toma de decisiones sobre un asunto.

Para este artículo se definió como *información* a todo aquel empleo de datos, su almacenamiento, comunicación y procesamiento relacionados específicamente con el manejo del riesgo o del desastre. Sin embargo, se han descartado aquellas meras relaciones entre actores que, aunque lógicamente supongan comunicación (ya que toda relación es comunicativa), no estaban explícita en el enunciado del segmento (fragmento de la normativa analizada) o no eran centrales en él.

Esto nos permitió seleccionar con más fidelidad los segmentos donde haya un interés, tarea u objetivo de usar información, y evitar aquellos que solo enuncian un dato relacional. Todo ello, a efecto de manejar segmentos que nos provean de indicios sobre el tipo de manejo de información —sobre todo, de las disciplinas protagónicas— o datos sobre las tareas de diseño de planes y normas.

Antes de analizar más en profundidad, nos detendremos a observar la «Prioridad 1: comprender el riesgo de desastres» establecida en el MAS, la cual refiere a la necesidad del fomento de «la recopilación, el análisis, la gestión y el uso de datos pertinentes e información práctica y garantizar su difusión teniendo en cuenta las necesidades de las diferentes categorías de usuarios, como corresponda» (UNDRR, 2015, p. 14). Asimismo, el MAS promueve a los países a adoptar acciones que provean el acceso a datos fiables en tiempo real, mediante el uso de innovación tecnológica y comunicacional con precisión en las mediciones (p. 15).

Al observar los segmentos asociados a la idea de información, es más significativa la relación existente con factores de amenazas que con factores de vulnerabilidad. Esto nos provee de un valioso indicio que anuncia el tipo de información manejada y las disciplinas protagonistas. Por un lado, notamos que, aunque se enuncie con más regularidad el abordaje del riesgo —testimonio de su relación coherente con el enfoque de la GIRD en este aspecto—, cuando se trata de abordar los factores de riesgos, son principalmente enunciadas las amenazas y, en menor medida, las vulnerabilidades. Se manifiestan acciones, definiciones, objetivos, etc., sobre la comunicación y manejo de la información, más relacionados al riesgo que al desastre y más relacionados con las amenazas que con las vulnerabilidades.

A continuación, analizamos estas cuatro vinculaciones a partir del análisis de las normativas.

3.1 Comunicación y riesgos

Dentro de esta subcategoría, nos encontramos con el manejo de información a partir de una comunicación orientada a la elaboración de mapas de riesgos, diseño de planes, programas, protocolos para la gestión y reducción del riesgo,

promoción de la formación científica y elaboración de datos a partir de las ciencias, diseño e implementación de planes de formación y capacitación. Se impulsa la confección de planes de «concientización de la población sobre este tipo de riesgo, mediante campañas de comunicación empleando las redes sociales, medios de comunicación y entes educativos» diseño y armado de planes urbanos y de ordenamientos (ID 5). Se propone «recolectar, registrar y compartir las buenas prácticas en Gestión Integral del Riesgo [...] para mejorar su comprensión y difusión por los medios de comunicación, redes sociales y otros medios de información pública» (ID 6).

La propia Ley 27.287 crea el Centro Nacional de Información en Reducción de Riesgos de Desastres (CENARRID), como «institución rectora de capacitación e investigación del Estado Nacional en materia de gestión integral de riesgo de desastres y protección civil» (ID 2). También se constituyó la Red de Organismos Científicos Técnicos para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres (GIRCYT). En ellas se establecen espacios de intercambio de experiencias en GIRD (ID 1), la promoción de sus valores y conductas (ID 3), se constituyen mesas técnicas de diálogo e intercambio (ID 5), conducidas «por un experto, plasma el compromiso político de los diferentes organismos y el aporte técnico/operativo de las instituciones o socios sectoriales más relevantes para el desarrollo de estrategias de RRD» (ID 5).

En la normativa, el análisis del riesgo se define como el «estudio sistemático y previo a la ocurrencia del hecho que consiste en la reunión y el procesamiento de la información suficiente y necesaria para caracterizar tanto a la amenaza como a la población vulnerable», además del «momento, lugar y lapso de la interacción, para una escala espacial dada y para una magnitud determinada» (ID 3). Se espera disponer y acceder a «la información relacionada con las etapas de GIRD» (ID 5).

Además, se propone promover ciudades con mapas de riesgo local, provincias que construyan sus propios mapas sobre riesgo con indicación de las amenazas existentes y las zonas de vulnerabilidad (ID 5). Estas tareas están en concordancia con las promovidas por el MAS en su «Prioridad 1: comprender el riesgo de desastre». En esta se incentiva a

... elaborar, actualizar periódicamente y difundir, como corresponda, información sobre el riesgo de desastres basada en la ubicación, incluidos mapas de riesgos, para los encargados de adoptar decisiones, el público en general y las comunidades con riesgo de exposición a los desastres, en un formato adecuado y utilizando, según proceda, tecnología de información geoespacial (UNDRR, 2015, p. 15).

En general, sobre la información recogida, notamos un interés en construir bases de datos que permitan el análisis a futuro de las regularidades presentadas en cuanto a la generación de riesgos. Estos datos son mayormente contruidos a partir de categorías de ciencias físicas y naturales. La producción, el manejo y la comunicación de la información sobre riesgo de desastres está generalmente relacionada a aquellas ciencias, y al análisis de amenazas, principalmente de tipo hidrometeorológicas.

Esta situación nos despierta preocupaciones acerca del rumbo de las acciones del SINAGIR, en tanto se carece de indicios suficientes en la colaboración de las ciencias sociales y humanas al respecto, y de productos informativos transversales en políticas para el desarrollo en otros organismos públicos. Sobre este tema, trataremos de profundizar en el indicador sobre *ciencia* más adelante.

3.2 Comunicación y desastres

En cuanto a la relación con los desastres, los segmentos nos indican otros datos de interés. En principio, la información que se comunica y maneja en situaciones de daños inminentes, en la preparación, respuesta y recuperación frente a emergencias y desastres, está relacionada a datos precisos, concretos y puntuales sobre la situación de amenaza y vulnerabilidad. El MAS también refleja esta necesidad al incentivar a los países a mantener actualizados sus datos sobre desastres ocurridos (UNDRR, 2015, p. 15).

Por ello, aparecen menciones a alarmas y alertas que deben emitirse cuando el evento severo está por producirse o cuando se está llevando a cabo. Se propone un sistema de alerta temprana que maneje información completa y ágil sobre el

evento pronto a ocurrir, para advertir y mantener informada a la población sobre su curso. También la integración a redes de alerta (ID 5) tanto urbanas como rurales y la generación de información de amenazas a pocas horas (*nowcasting*) (ID 5; ID 12). A su vez, se establece la integración al Sistema Nacional de Alerta y Monitoreo de Emergencias (ID 10). Mientras ocurre el desastre o posterior a él, se espera que la Secretaría Ejecutiva eleve «los informes, mecanismos o planes de actuación a desarrollar para proteger la población y el área geográfica afectada por el desastre» (ID 3). Luego del evento dañoso, se prevé la recopilación de aquella información recogida por gobiernos locales y provinciales en cuanto a la ocurrencia y los daños provocados.

Asimismo, se plantea la generación de bases de datos y mapas de daños históricos: se establece como tarea «identificar situaciones extremas históricas para definir escenarios de referencia» (ID 12). En este sentido, se destacan las amenazas de tipo hidrometeorológicas, que provean información suficiente para prever, evitar o estimar, futuros daños. También datos relacionados con la situación del sector salud frente a una emergencia o desastre. En estas bases de datos se espera coleccionar y preservar también las experiencias de buenas prácticas ante la emergencia (ID 11).

Por añadidura, existen menciones a la aprobación de planes, programas, proyectos y protocolos de actuación frente a desastres. Esto implica datos sobre la forma de actuación ante los hechos, las precauciones necesarias, entre otras, con el fin de salvaguardar la vida de las personas y los recursos (ID 8).

Respecto a las interacciones frente a situaciones de emergencias y desastres, se espera una comunicación e información fluida. Por ello, se plantea que la Red GRCYT puede involucrarse en situaciones de abordaje de desastres, en tanto puede ser llamada para proveer información necesaria para el tema. En cuanto a las áreas de formación frente al desastre, lo analizaremos en el indicador *formación*; pero podemos afirmar que, en general, el manejo de la información sobre desastres se pretende como un elemento de cambio de conciencia en la población civil y en el sector gubernamental.

3.3 Comunicación y amenazas

En cuanto a la relación entre comunicación y amenazas, esta se evidencia a través del manejo de datos de alerta que identifican una amenaza determinada que puede entrar en interacción con condiciones de vulnerabilidad. Los estados de alerta también manejan información sobre amenazas, provistas a la población frente a peligros.

Nos encontramos con una de las prioridades del MAS que establece la necesidad de dar a conocer «información sobre la vulnerabilidad y el grado de exposición a amenazas referida a sucesos específicos» (UNDRR, 2015, p. 15). Los factores de riesgo son analizados por el SINAGIR mediante una serie de bases de datos previstas, en las que se hallan mapas de riesgos, aunque estos, generalmente, se asocian a amenazas hidrometeorológicas, de volcanes, del nivel de los ríos, de condiciones geomorfológicas, del análisis de las presas como amenazas a las poblaciones río abajo, etc.

Estas amenazas, en casi todas las ocasiones, están vinculadas a condiciones de la naturaleza. Por ello, se pretende cartografiar casos históricos y potenciales, elaborar pronósticos de caudales de ríos, lluvias, condiciones mareológicas y volcánicas, etc. Mapas «con formatos interoperables e información georreferenciada con: tipo e intensidad de la amenaza hidrometeorológica, fecha de ocurrencia del evento, daños ocasionados, fuente relevada» (ID 12). También se pretende establecer información sobre inundaciones, ya sea para prevenir nuevas o bien como historización de casos. Y la Red GIRCYT tiene el objetivo de establecer cartas de peligrosidad e información de base (ID 8), que debe estar «basada en el análisis de aspectos geológicos, geomorfológicos, edáficos e hídricos» (ID 12).

En ciertas ocasiones, se establece como objetivo llevar estadísticas actualizadas de los factores de riesgo sobre la salud, aunque estos podrían considerarse más como factores de amenaza, en tanto son los que atentan a la salud. A nivel de planificación y diseño, la información se plasma en la preparación de planes sobre el cuidado de la salud y supervivencia ante eventos adversos (ID 5). Otros objetivos relacionados son «fortalecer los sistemas de alerta temprana local»

(ID 12), «elaborar un set de recomendaciones básicas y mínimas de prevención y mitigación ante las principales amenazas» (ID 12) y «elaborar un modelo de encuesta para diagnosticar el nivel de percepción del riesgo en poblaciones con mayor grado de exposición a amenazas» (ID 12). Asimismo, se prevé «incrementar el conocimiento del recurso hídrico en cuencas hidrológicas» (ID 12).

Ha estado ausente en la normativa la construcción de mapas de riesgo donde se indiquen las amenazas que constituyen los vertederos y efluentes de industrias, y los basurales a cielo abierto, por ejemplo, que son amenazas producto directo de la acción humana. Uno de los pocos ejemplos notados en la documentación analizada es el de «diseñar un plan de recolección de residuos para evitar el bloqueo del sistema de alcantarillado y acequias» o los relacionados con la emisión de gases de efecto invernadero (ID 5). La documentación analizada en torno al SINAGIR tiene poco involucramiento al respecto.

3.4 Comunicación y vulnerabilidades

La poca información obtenida sobre este parámetro está relacionada con la información sobre la población vulnerable y las áreas o zonas vulnerables, expuestas a amenazas. La relación con la amenaza es recurrente. En este sentido, el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo y la Protección Civil (PLANGIR), aprobado por la Resolución 803/2018, se propone la incorporación de la vulnerabilidad como eje de acción, y focaliza, a nuestro entender, en aquella población más vulnerable. Esto se debe a que se plantea «incorporar la perspectiva de género y priorizar acciones destinadas a los grupos humanos en situación de mayor vulnerabilidad y de grupos especialmente vulnerables, tales como niños, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y pueblos originarios» (ID 5; ID 6; ID 11).

Del mismo modo, se promueve la elaboración de mapas de riesgos locales de forma progresiva y la elaboración de mapas en los 100 municipios con más vulnerabilidad (ID 5). También recopilar información sobre la condición de salud de la población o «recopilar la información que los municipios posean de grupos en situación de vulnerabilidad desde un enfoque de GIRD»; tener información

sobre la vulnerabilidad de las presas y diques de contención, el análisis de las «vulnerabilidades y capacidades de respuesta del sector salud ante el riesgo de desastres por diferentes amenazas», la «descripción de las condiciones de vida de la población (determinantes demográficos, sociales y económicos), las pérdidas en salud (situación de morbi-mortalidad) y la respuesta sanitaria ante la eventualidad de ocurrencia de amenazas en el territorio» (ID 12).

Recapitulando lo comentado en esta sección, la comunicación y producción de información está comprendida como uno de los ejes del PLANGIR. En el eje 5, que tiene que ver con la «información, comunicación y participación social», se sugiere «desarrollar una estrategia de sensibilización sobre GIRD» (ID 5). En este sentido, junto con la educación, la información y la comunicación, constituyen ejes clave «en el armado de políticas públicas nacionales que trascienden una única área de gobierno»; mientras que el entendimiento y comprensión del riesgo es un «proceso que se da de abajo hacia arriba, por lo que se busca fomentar tanto la integración de provincias, municipios y comunidades» (ID 5).

Sobre la comunicación, el Plan considera necesaria la inclusión de «estrategias comunicativas y comunicacionales —entendida la primera como aporte de contenido y la segunda como estrategia de difusión— para el correcto desarrollo del PLANGIR, dado que constituyen un elemento fundamental para el proceso de información, formación y sensibilización» (ID 5). Al respecto, uno de los objetivos planteados en este documento es el de «incorporar dentro de los medios de difusión masiva de organismos públicos (de los tres niveles organizativos del Estado) material relacionado con la reducción del riesgo de desastres y coordinar acciones de comunicación con otros organismos». Además, la incorporación del «concepto de percepción social del riesgo local en estrategias de prevención, sensibilización y comunicación con la población» (ID 5), entre otros, relacionados con la educación que comentamos en el indicador siguiente.

4. Formación y ciencia

La formación es también manejo de información, conocimientos y, por tanto, de comunicación. Pero, dado que la comunicación no siempre tiene una finalidad

pedagógica o instructiva, esta dimensión pretende centrarse en el interés educativo e investigativo existente en la comunicación del riesgo, como una de las principales dimensiones en la GIRD, según se argumenta en el MAS.

La formación contemplada por los enfoques de GIRD abordan todo el ciclo del riesgo y del desastre, e involucran tanto a la población civil como a los recursos humanos gubernamentales. La codificación de las unidades de análisis fue construida en el mismo sentido, pero la formación en esta área puede resultar muy compleja.

Uno de los factores clave de la vulnerabilidad es la educación. Siguiendo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2005), a Zilbert (2001) y a Wilches-Chaux (1989), Fontana y Holm definen a esta última como:

... los programas o acciones educativas que informan y forman capacidades de la población para participar como ciudadanos y relacionarse adecuadamente con el ambiente, como así también a la preparación que recibe la población sobre las formas de comportamiento en caso de amenaza o desastres (2015, p. 5).

Por otro lado, según los autores, la educación está íntimamente ligada a factores culturales de la vulnerabilidad en una comunidad afectada por el riesgo, los cuales hay que atender en la medida en que son la manera en que las personas «conciben el mundo y el medio ambiente que habitan y con el cual interactúan» (p. 5). Estos dos factores varían en la medida en que una población está formada en la reducción del riesgo de desastre, en la prevención de emergencias y desastres, y en la preparación para afrontarlo en caso de que ocurran. Una población carente de formación es una población con una mayor condición de vulnerabilidad.

En la *Educación para el Desarrollo Sostenible* (decenio declarado por la ONU y llevado adelante por la UNESCO entre 2005 y 2014) se instó a los gobiernos a definir estrategias de formación en la GIRD (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization [UNESCO], 2014) para abordar al riesgo de un modo preventivo. Estas estrategias ayudan

... a las sociedades a hacer frente a las diferentes prioridades y problemas relativos, entre otros: el agua, el cambio climático, la energía, la atenuación del riesgo y los desastres, la crisis alimentaria, la vulnerabilidad social, la inseguridad y la pérdida de biodiversidad (Fontana y Holm, 2015, pp. 9-10).

En cuanto a la ciencia, esta se constituye en un nodo especialmente importante en sociedades complejas, para el manejo de información referida a la gestión del riesgo, su prevención, y sobre desastres. Por ello, es una dimensión no desdeñable del análisis de políticas de GIRD. Ello requiere de la participación de comunidades científicas en el diagnóstico de condiciones de amenaza y vulnerabilidad.

4.1 Formación en GIRD

Idealmente, podríamos definir este indicador como *educación o formación en GIRD* (aunque, como veremos, en la codificación emergieron ciertos interrogantes), la cual supone «una herramienta que nos ayuda a reconectarnos con el territorio en el cual vivimos, ya que adquirimos un conocimiento integral del mismo» (Maurizi, 2015, p. 17).

La formación en el SINAGIR es una tarea que se presenta transversal a casi todos los momentos que podríamos distinguir en la GIRD (el riesgo, su reducción, mitigación, gestión integral, resiliencia, prevención, abordaje del desastre, preparación, respuesta y recuperación). Por este motivo, notamos un alto grado de relación entre las tareas enunciadas al respecto con las principales motivaciones del enfoque de la GIRD y del MAS sobre la educación de la población en general, que incluye a trabajadoras/es del Estado.

En la documentación del SINAGIR se plantea tanto la formación en GIRD (ID 1, 2, 3) como la preparación del personal interviniente y de la propia población frente a la potencial ocurrencia de desastres (ID 4). Cuando se habla de formación en materia de protección civil (ID 2, 4) se está hablando de la formación ante potenciales desastres, ya que su objeto es la actuación e intervención frente a daños severos.

En términos generales, notamos la cercanía existente con los objetivos planteados por los marcos internacionales. Por ejemplo, el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 sostiene, como tercera prioridad, «utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel» (UNDRR, 2015, p. 9). Por su parte, el MAS complejiza la cuestión e indica, como Prioridad 1, «entender el riesgo de desastre», la necesidad, a nivel local y nacional, de

... impartir conocimientos a los funcionarios públicos a todos los niveles, la sociedad civil, las comunidades y los voluntarios, así como el sector privado, mediante el intercambio de experiencias, enseñanzas extraídas y buenas prácticas y mediante la capacitación y la educación sobre la reducción del riesgo de desastres, en particular usando los mecanismos existentes de capacitación y educación y de aprendizaje entre pares (2015, p. 15).

En esta misma línea, la población objetivo de las acciones de formación en el SINAGIR es tanto la población civil, como el personal del Estado involucrado con la GIRD y aquel que interviene en una emergencia o desastre. La normativa pretende generar una cultura de la prevención «y mitigación de riesgos que fortalezca la capacidad de resiliencia de los individuos, las poblaciones (en particular las más vulnerables) y las instituciones involucradas» (ID 5).

Al concepto de formación, se le relacionan otros mencionados en el resto de documentos como la capacitación, la preparación, la educación, la concientización de la población, la planificación de la intervención, la preparación frente a la atención de desastres, la «racionalización, difusión y optimización del uso y empleo de los medios y de los recursos humanos disponibles para la preparación y la respuesta frente a emergencias y/o desastres» (ID 4).

Además, los medios por los cuales se plantea la formación son los medios de difusión masiva, clases y capacitaciones regulares y localizadas, según vulnerabilidades y amenazas existentes, que de forma armónica difundan los contenidos formativos de GIRD y frente a desastres, mediante estrategias de sensibilización.

Por su parte, el PLANGIR sostiene como «necesario, aumentar los niveles de preparación tanto de la población en general como desarrollar la

profesionalización de representantes de organismos públicos y de la sociedad civil» (ID 5). Sobre la educación del riesgo, se «busca incorporar la temática (...) en las currículas de educación formal (...), a fin de introducir buenas prácticas en educación del riesgo desde una edad temprana»; también es necesario incluir estrategias comunicativas, en tanto «constituyen un elemento fundamental para el proceso de información, formación y sensibilización» (ID 5). Y se pretende la «armonización y/o la estandarización de plataformas, programas, contenidos y articulaciones institucionales necesarias para la educación formal y no formal y formación de recursos humanos en Gestión Integral del Riesgo» (ID 6).

Notamos una mayor formación en términos de amenaza, y las condiciones de riesgo a corto plazo y a desastres que muy probablemente acaecerán. Al respecto, se habla de formar acerca de los peligros existentes en las localidades que atentan contra la supervivencia o prepararlas mediante simulacros. Los objetivos que indican cómo se va a realizar la educación sobre la dimensión a largo plazo de los riesgos y su complejidad son un tanto imprecisos. Sin embargo, resaltamos que uno de los objetivos planteados en el PLANGIR es el de «incorporar el concepto de percepción social del riesgo local en estrategias de prevención, sensibilización y comunicación con la población» (ID 5). Otro ejemplo al respecto lo sostiene el siguiente objetivo:

Confeccionar y desarrollar un plan de concientización de la población sobre los riesgos relativos y derivados del cambio climático, mediante campañas de comunicación empleando las redes sociales, medios de comunicación masiva y entes educativos de todos los niveles, incorporando contenidos curriculares específicos sobre la materia, a fin de promover actitudes contribuyentes a cambios de comportamiento (ID 5).

Los dos ejemplos anteriores nos muestran una conexión con el enfoque de la GIRD al atender a la complejidad del riesgo y la formación en este sentido, aunque queda impreciso en los segmentos de qué forma se llevará a cabo. La formación en vulnerabilidad se realiza especialmente sobre la salud de la población (ID 5), sobre las condiciones de la población vulnerable ligada a la vejez, la niñez, cuestiones de género, «resaltando el valor de la solidaridad y la cooperación» (ID 6). Esto contribuye a los objetivos de desarrollo y, por tanto, a los del enfoque de la GIRD.

4.2 El lugar de la ciencia

Constantemente, las/os especialistas internacionales proponen la participación de comunidades científicas en el diagnóstico de condiciones de amenaza y vulnerabilidad. Esta misma tarea la propone el MAS, al

Promover y mejorar el diálogo y la cooperación entre las comunidades científica y tecnológica, otros actores pertinentes y los encargados de formular políticas a fin de facilitar la conexión entre la ciencia y las políticas para un proceso eficaz de adopción de decisiones en la gestión del riesgo de desastres (UNDRR, 2015, p. 15).

La cantidad de segmentos vinculados a la interacción con los sectores de la ciencia y sectores académicos son acotados. Sin embargo, nuestro interés es detectar allí cuáles son los usos y utilidades de la ciencia, y saber a qué tipo de ciencias refieren. En buena parte de la documentación se plantea el objetivo de «promover la investigación científica y técnica tendiente a la formulación de políticas públicas en gestión integral del riesgo» (ID 1; ID 5).

Las instituciones académicas y de investigación están aglutinadas en la Red GIRCYT, la cual comprende:

a) Organismos científico tecnológicos nacionales integrantes del Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología; b) Otros organismos con actividad sustantiva en ciencia y tecnología; c) Universidades Nacionales (...). Sin perjuicio de ello, la Coordinación de la RED GIRCyT podrá convocar a otras instituciones y organismos de gestión técnico-operativa o a expertos de reconocida trayectoria en el estudio e investigación de la temática para colaborar en la formulación de instrumentos que fortalezcan la capacidad de respuesta (ID 3).

Siguiendo la propuesta del MAS de «promover y apoyar la disponibilidad y aplicación de la ciencia y la tecnología para la toma de decisiones» (UNDRR, 2015, p. 16), la Red GIRCYT se propone

... atender los requerimientos de información específica de ambos Consejos, así como vincular y poner a disposición de éstos las capacidades, conocimientos e información desarrollados en el ámbito científico y técnico, encauzando los esfuerzos y optimizando el uso de los recursos. Estará constituida por los organismos públicos científico-técnicos, las universidades públicas y privadas, otras instituciones y organismos reconocidos en el ámbito académico (ID 1).

También se lo menciona como actor estratégico, que tendrá a su cargo:

... la recopilación de información de base, cartas de peligrosidad, imágenes del municipio y toda la información pertinente sobre la localidad asignada (ID 8).

A diferencia del enfoque fiscalista, que se enfoca en la amenaza y solapa el factor de vulnerabilidad sobre todo social o desatiende el riesgo extensivo que incluye los riesgos estructurales latentes de una comunidad (Lavell *et al.*, 2009, p. 34), en el enfoque de la GIRD la interpretación pondera las condiciones sociales, holísticas, interdisciplinarias e integrales, donde se entretajan «contribuciones e interpretaciones propias de una amplia gama de las ciencias sociales» (p. 34). Esto requiere una multidisciplinariedad bajo un pensamiento más integral y complejo, lo cual repercutió en la demanda de contribuciones desde las ciencias sociales y la creación de centros de investigación.

Mientras que el MAS propone que los sectores académicos y científicos se centren en los factores de riesgo a mediano y largo plazo, que aumenten la investigación para la aplicación multinivel, además de «apoyar las iniciativas de las comunidades y las autoridades locales, y apoyar la interacción entre las políticas y la ciencia para la toma de decisiones» (UNDRR, 2015, p. 23), el rol establecido a este sector por parte de la normativa del SINAGIR, es más bien acotado. La participación de las instituciones académicas está ligada a prestar información sobre desastres y riesgos de desastres (ID 12), o suelen requerirse para brindar información frente a situaciones de desastres. En este sentido, se sostiene que

... la Coordinación de la RED GIRCyT gestionará ante los organismos científico-técnicos con competencia específica, universidades o expertos de reconocida trayectoria, la obtención de información adicional o extraordinaria que la Secretaría Ejecutiva o el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil puedan requerir ante la inminencia de un desastre, durante o con posterioridad al desarrollo de este (ID 3).

Por su parte, en el ámbito del CENARRID, se propone impulsar

... la investigación científica, a fin de asegurar la excelencia académica tanto en la formación en carreras de grado y posgrado, como en la capacitación de técnicos y profesionales, en los ámbitos público y privado y el involucramiento de todos los actores intervinientes en la materia dependiente de la Secretaría Ejecutiva del SINAGIR (ID 7).

No existen enunciaciones explícitas acerca de qué disciplinas estarán integradas, pero, al observar los datos obtenidos en el indicador de *información*, es muy probable que se prioricen aquellas ciencias duras, naturales, físicas, de la salud, entre otras; pero no con la misma intensidad las sociales y humanas. Esto significaría una inconsistencia en su apego al enfoque de la GIRD, en tanto este promueve tanto la interdisciplina (la que es nombrada de manera acotada por la normativa) como su interrelación participativa y operativa. Se espera que la interdisciplinariedad no quede tan solo como un elemento cosmético o meramente enunciativo, sino que tenga un rol considerado en los objetivos del SINAGIR. Aún queda bastante para reforzar la necesidad de un sector científico en condiciones de proveer de instrumentos de reflexión, diagnóstico y previsión, tal como lo promueve el MAS.

5. Un modelo para armar: discusión y aprendizajes

Comunicar el riesgo durante el riesgo, es imprescindible. Lo mismo sucede con comunicarse durante su efectivización. La documentación analizada refleja atención a estos dos momentos y ofrece estrategias diferenciadas

correspondientes, en principio, con los lineamientos del enfoque de la GIRD y los acuerdos internacionales.

Asimismo, los enfoques de la GIRD proponen un manejo de la información de manera rigurosa, clara y precisa sobre las condiciones de riesgo y las situaciones de daños. La educación y la ciencia tienen, aunque bajo, un protagonismo que puede fortalecerse con el tiempo. Siguiendo estos preceptos, el SINAGIR parece encaminado en cumplimentarlos, al menos en términos normativos.

Pero también nos encontramos con ciertas tendencias a reflejar un fenómeno ya visto en otras investigaciones: priorizar la observación de las amenazas por sobre las condiciones de vulnerabilidad, y dedicarle especial atención a la comunicación y al manejo de la información en las acciones frente a desastres, por sobre las tareas de comunicación para la prevención de los factores de riesgo con apropiada anticipación.

Estas situaciones tendenciales no le son exclusivas, sino que también se identifican en otros países de la región (Clark, 2012; Terragno, 2013; Berganza Ramírez, 2013; Prado y Colonio, 2016; Puig, 2020). Se trata de normativas sobre gestión de riesgo que no han sido ajenas en su formulación a la interpretación reactiva de los eventos y que establecieron, por momentos y no en términos generales, prioridad de acción a las medidas intempestivas sobre eventos desastrosos.

Como dijimos, la comunicación se da en amplias direcciones, y se busca determinar canales de diálogos abiertos y claros, especialmente en situaciones de desastres donde los contactos deben ser certeros. Con respecto a la educación, hemos notado una tendencia a educar sobre los desastres, cómo afrontarlos, y cómo reducir el riesgo de ocurrencia. Sin embargo, más allá de alguna iniciativa de formación ambiental y reducción de la emisión de gases contaminantes, se sigue advirtiendo un escaso interés por instruir sobre las condiciones últimas de producción de riesgos que, con el tiempo, se convierten en riesgos de desastres. Lo mismo sucede con la comunicación de evaluaciones y responsables en la emisión de riesgos, tareas que no aparecen mencionadas.

Notamos que la información en el enfoque de la GIRD parte de un análisis interdisciplinario, lo que significa una superación de aquellas perspectivas orientadas al empleo limitado de disciplinas físicas y naturales. En cambio, la normativa del SINAGIR ofrece pocos detalles sobre la incorporación de las ciencias sociales. Por el contrario, se infiere que, en el manejo de la información en todos los ámbitos, las ciencias físicas y naturales tienen mayor preponderancia; especialmente, teniendo en consideración que se atienden los riesgos desde el factor de amenazas principalmente, y desde el manejo de datos sobre condiciones hidrometeorológicas, geomorfológicas, entre otras categorías de las ciencias indicadas.

A su vez, si bien se menciona el interés general de establecer una mirada amplia e interdisciplinaria, se advierte una ausencia de datos concretos sobre tal iniciativa en los objetivos planteados por el PLANGIR (2018-2023) y por su POAGIR (2018).

En general, se han observado cinco grandes tendencias hacia modelos tradicionales (reactivos) de intervención, que dan cuenta de una fuerte inercia institucional que limita el establecimiento de normas capaces de reglar una eficaz comunicación del riesgo. Estas explican el peso de la tradición institucional sobre la normativa establecida para el SINAGIR y deben leerse en términos generales, a la luz de las potencialidades que conserva el Sistema, como ambigüedades a resolver.

- Una *tendencia temporal*, hacia la comunicación de riesgos tardíos y pocas referencias a medidas comunicativas de largo plazo. Cuando se abordan los riesgos, se lo hace sobre aquellos de tipo tardío, es decir, que se consideran a punto de efectivizarse en un daño severo y, por ello, legítimo de abordar. Además, la inclinación por la adopción de medidas de mitigación oculta una tradición de políticas tendientemente *respuestista*. Esta tendencia es la más criticada por el enfoque de la GIRD, en tanto no establece coordenadas de largo alcance que permitan abordar las potencialidades desde un riesgo temprano.
- Una *tendencia causal*, dado que se privilegia el estudio y la comunicación de las vulnerabilidades, la sistematización de datos relacionados a ellas y, muy detrás, a aquella información relacionada con las condiciones de

vulnerabilidad. Asimismo, se tiende a analizar como causales los factores hidrometeorológicos y geofísicos por sobre los de tipos antrópicos.

- Una *tendencia disciplinar*, ligada a la anterior, que privilegia el abordaje de categorías científicas relacionadas con las ciencias físicas, geofísicas y naturales, y, en segundo plano, las ofrecidas por las ciencias sociales. Las/os especialistas, en los últimos treinta años, han criticado fuertemente los enfoques fiscalistas, que prescinden de un análisis científico de la información ligada a vulnerabilidades y factores antrópicos, y consideran que «los desastres no son naturales», sino una producción socionatural.
- Una *tendencia conceptual*, dado que, en la normativa, se advierten inconsistencias en las definiciones sobre los conceptos de riesgo, vulnerabilidad, amenaza y prevención.
- Finalmente, una *tendencia actoral*, en donde los actores que comunican se vinculan principalmente a la protección civil, institución tradicionalmente ligada a la gestión de las situaciones de desastres y su preparación, más que el abordaje de sus factores. Tampoco queda definida la participación que gozará la comunidad en la comunicación del riesgo y el estándar de interactividad esperable.

En general, a pesar de que la normativa se inspiró en enfoques de políticas promovidos por marcos y corrientes internacionales, no bastó para la constitución de textos legislativos que superen completamente los modelos tradicionales de intervención frente a desastres. En aquellos modelos tradicionales, la planificación era más bien escasa o abordada sobre riesgos tardíos, y cuando abordaban los factores de riesgo lo hacían especialmente bajo aquellas categorías de ciencias físicas, geofísicas y naturales, con una tendencia a analizar los factores hidrometeorológicos por sobre los antrópicos. Las intervenciones que se realizaban abordaban un riesgo a punto de efectivizarse o el desastre ya ocurrido, con la intervención central del Estado.

A la luz de los resultados, la comunicación debe integrarse en todas las estrategias de GIRD para lograr un alcance e impacto mayor. Estas estrategias deben considerar (UNDRR, 2015):

- **OBSERVACIÓN E INVESTIGACIÓN:** la observación de nuestros interlocutores (personas, grupos, instituciones) asegurará comprenderles y permitirá una conexión atractiva con ellos. La investigación de seguimiento y evaluaciones confirmarán si las iniciativas comunicativas tienen el efecto pretendido y si pueden transmitir el mensaje deseado. Asimismo, un análisis de las partes interesadas proporciona a la persona que tome decisiones un perfil de estas para su consideración en los procesos de toma de decisiones y comunicación. La percepción del riesgo debe estudiarse para comprender mejor el factor antrópico existente.
- **ELEGIR LOS MEDIOS Y LAS PLATAFORMAS DE COMUNICACIÓN ADECUADOS:** la selección de medios y comunicación debe basarse en aquello en lo que los interlocutores confían y en los objetivos propuestos. Mientras las redes sociales atraen a más jóvenes, las radios a oyentes rurales. Lo ideal sería una combinación que abarque todos los medios, enfatizando en flujos bidireccionales de información. Algunos grupos de discusión organizados en torno a medios online, por ejemplo, o grupos *face to face*, ofrecen posibilidades adicionales para un diálogo bidireccional en las comunidades.
- **ESTABLECER UN MENSAJE CLARO, RELEVANTE, OPORTUNO, ATRACTIVO, CREÍBLE Y PRECISO:** en ocasiones, la comunicación fracasa y la percepción del riesgo es demasiado aterradora para pensar en ella o demasiado aburrida para tratarla. Una comunicación eficaz debe ser capaz de tomar problemas técnicos y transmitirlos de manera simple y clara, y de considerar lo que es relevante para el público.
- **PARTICIPACIÓN DE LA GENTE:** las personas alcanzadas por los riesgos tienen un conocimiento valioso sobre la potencialidad de los impactos y las formas en que se podrían abordar los riesgos. Es importante comunicarse con ellas para asegurar una visión en conjunto de los

peligros existentes y las formas posibles de abordarlos. Mientras, los medios pueden amplificar las conversaciones realizadas (incluidas las voces de especialistas, políticas/os y de la ciudadanía en general), a fin de garantizar que las acciones gubernamentales y del público se complementen y refuercen.

- **TRABAJO CON OTROS:** trabajar de manera sistemática con las partes interesadas fortalece la comunicación de riesgos. Se trata de fomentar vínculos entre diversos actores pertenecientes a los ámbitos gubernamental, científico, mediático, de la sociedad civil, y del sector privado. Asimismo, la colaboración entre gobiernos nacionales, provinciales y locales, así como entre las agencias o áreas de gobiernos, garantizará flujos coherentes de información entre la/el funcionaria/o, instituciones de gobierno y el público.

- **ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS PARA EL MANEJO DE INFORMACIÓN,** tanto en contextos de riesgo como en momentos de emergencia y desastres.

6. Conclusiones

Se ha comentado que la comunicación eficaz de riesgos incluye una gama de capacidades comunicativas necesarias para la interacción entre actores y la toma de decisión informada. Esta se pone en ejercicio en la prevención de los factores de riesgo, así como también durante las fases de preparación, respuesta y recuperación de un evento severo para una comunidad, a fin de fomentar el mantenimiento de la confianza y el cambio de comportamiento positivo de la comunidad o de sus miembros.

Este trabajo incursionó en el estudio de la dimensión comunicativa plasmada en la normativa jurídica del SINAGIR. Involucró elementos que atravesaron todo el artículo, condiciones para su lectura. En principio, es de vital importancia una comunicación eficaz del riesgo de desastres para mantener nuestras comunidades seguras; y considerar que esta comunicación se enmarca en una serie de acciones más amplias agrupadas en la gestión del riesgo de desastres.

Por otro lado, se han observado dos grandes perspectivas en abordaje de los desastres y, en opinión de las/os especialistas, deberíamos optar por el de la prevención o GIRD. Se ha observado que en las administraciones conviven, en diferente grado, los dos modelos de política; que a nivel institucional se producen inercias que impiden un desarrollo óptimo de los enfoques eficaces hacia aquellos modelos preferibles; que otros trabajos en Latinoamérica han advertido la tendencia a abordar el desastre más que el riesgo, a pesar de la existencia de normativas con principios preventivos.

A su vez, se ha argumentado que las normas importan como fuente de solidaridad comunitaria, así como por su valor en el estudio social de las instituciones. Al respecto, se ha afirmado que los actores gubernamentales, aunque no los únicos, son protagónicos en la comunicación del riesgo y requieren de la participación comunitaria. Allí, el SINAGIR se erige como la institución rectora a nivel nacional para la gestión del riesgo de desastres, en principio según los valores del enfoque de la GIRD.

Los resultados de la investigación confirman algunas de las preocupaciones adelantadas, entre las que se destacan cinco grandes tendencias hacia enfoques tradicionales de intervención en la comunicación. A vista de estas situaciones, es necesario rescatar aprendizajes para la gestión de la comunicación desde la administración pública y la comunidad en general, tendientes a la reducción efectiva de los riesgos de desastres.

Diversos autores también han estudiado fenómenos similares bajo el concepto de *imprinting* (grabado o impronta) que da cuenta de cómo las condiciones iniciales dejan una huella persistente en las organizaciones, la cual sigue dando forma a los comportamientos y resultados institucionales. La finalidad de este trabajo fue tanto metodológico como práctico: orientarse a resolver inquietudes acerca de las dificultades que tienen las instituciones para superar modelos tradicionales de intervención; y, sobre todo, para pensar modelos de gobernanza del riesgo de desastres bajo una comunicación interactiva y efectiva.

Referencias bibliográficas

- Alonso, S., Volkens, A. y Gómez, B. (2011). *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo* (Cuadernos Metodológicos 047). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Arbeláez, M. y Onrubia, J. (2014). Análisis bibliométrico y de contenido. Dos metodologías complementarias para el análisis de la revista colombiana Educación y Cultura. *Revista de Investigaciones UCM*, 14(23), 14-31.
- Bardin, L. (1996). *El análisis de contenido* (C. Suárez, 1977). Akal. (Trabajo original publicado en 1970).
- Berganza Ramírez, R. V. (2013). *Ideología neoliberal y gestión de riesgos en la SE CONRED Guatemala* [Tesis de maestría]. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Bratschi, G. (1995). *Comunicando el desastre: comunicación social preventiva y de emergencia en zonas sísmicas extensivo a otros desastres*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Revista Psicoperspectivas*, 2, 53-82.
- Clark, H. (15 de agosto de 2012). La importancia de reducir el riesgo de desastres para fortalecer las naciones. *Portal UNDP*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005). *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas siconaturales. Cuatro experiencias en América Latina y el Caribe*. LOM.
- Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo [Colombia] (2017). *Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes*. SNGRD Colombia.
- Decreto 39 de 2017 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. 16 de enero de 2017.
- Decreto 862 de 2017 [Poder Ejecutivo Nacional]. Administración Pública Nacional. 26 de octubre de 2017.
- Decreto Reglamentario 383 de 2017 [Poder Ejecutivo Nacional]. Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. 30 de mayo de 2017.
- DiClemente, R. & Jackson, J. (2017). Risk Communication. En S. Quah (ed.), *International Encyclopedia of Public Health*. Academic Press.

- Elizalde, L. (2009). *Gestión de la Comunicación Pública. Empresas, grupos e instituciones en el espacio público*. Bosch.
- Eslava Gómez, A. (2010). Neoinstitucionalismo y políticas públicas: reglas del juego y juego de las reglas. *Boletín Política Pública Hoy*, año 1, (9).
- Eslava Gómez, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Farfán Mendoza, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Revista POLIS*, 3(1), 87-124.
- Fontana, S. y Holm, F. (2015). Una conceptualización de los elementos del riesgo. En S. Fontana (comp.), *Educación, gestión del riesgo y desarrollo*. Báez Ediciones.
- Fontana, S. y Maurizi, V. (2014). *Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. Editorial Biblos.
- Frewer, L. & Fischer, A. (2014). Risk Analysis: Risk Communication. En Y. Motarjemi (ed.), *Encyclopedia of Food Safety*. Academic Press.
- Galeano Valbuena, M. F. (2015). *Implicaciones de un modelo para la gestión del riesgo de desastres: caso Comunidad Andina* [Tesis de grado]. Universidad Militar Nueva Granada.
- Hall, P. & Rosemary, T. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Harvey, T. (2017). Cultural Issues and Linguistic Complications in Health Communication. En S. Quah (ed.), *International Encyclopedia of Public Health*. Academic Press.
- Hodgson, G. (2006). What are Institutions. *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25.
- Lavell, A. (2004). *LA RED: antecedentes, formación y contribución al desarrollo de los conceptos, estudios y la práctica en el tema de los riesgos y desastres en América Latina: 1980-2004*. La Red.
- Lavell, A., Narváez, L. y Pérez Ortega, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN). Comunidad Andina.
- Ley 27.287 de 2016. Sistema Nacional para la Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (SINAGIR). 20 de octubre de 2016.
- Maurizi, V. (2015). Estrategias para la reducción del riesgo de desastres. En S. Fontana (comp.), *Educación, gestión del riesgo y desarrollo*. Báez Ediciones.

- Natenzon, C. y Ríos, D. (2016). *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*. Imago Mundi.
- Offe, C. (2001). Economía política: perspectivas sociológicas. En R. Goodin, y H. D. Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política* (Vol. 2). Istmo.
- Organización de las Naciones Unidas (2016). Indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres. Asamblea General de la ONU.
- Ostrom, E. (2005). Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies. En C. Ménard & M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Springer.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa. (Trabajo original publicado en 1999).
- Prado Naccha, A. y Colonio Enrique, M. (2016). *Evaluación de la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el Perú* [Tesis de maestría]. Universidad de San Ignacio de Loyola.
- Puig, L. (12 de abril de 2020). El gobierno nacional desprecia el marco legal existente para afrontar la pandemia. *Nuevos Papeles*.
- Resolución 803 de 2018 [Ministerio de Seguridad]. Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023. 12 de octubre de 2018.
- Resolución 29 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Centro Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. 9 de agosto de 2019.
- Resolución 30 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Programa de Ciudades Resilientes del SINAGIR. 9 de agosto de 2019.
- Resolución 32 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Ratifíquese aprobación del Estatuto de funcionamiento interno del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. 9 de agosto de 2019.
- Resolución 405 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Creación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para la Gestión Integral del Riesgo. 10 de junio de 2019.
- Resolución 827 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Regiones de protección civil. 8 de octubre de 2019.
- Resolución 1049 de 2019 [Ministerio de Seguridad]. Consejo Consultivo Empresarial. 15 de noviembre de 2019.
- Terragno, R. (6 de abril de 2013). Diluvio y muertes. El sistema de emergencias casi no existe. *Clarín*.

- Toscana Aparicio, A. y Valdez Pérez, V. (2015). Propuestas teóricas y metodológicas para descifrar riesgos y desastres desde las ciencias sociales. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 13(1), 37-50.
- Tushnet, M. (2010). *Why the Constitution Matters*. Yale University Press.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. UNDRR. Traducción al español por la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (EIRD). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Secretaría de la Estrategia Internacional de la ONU para la Reducción de los Desastres.
- United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (2014). *Shaping the future, we want: UN Decade of Education for Sustainable Development. Final Report*.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2021). *Annual Report 2021*. OCHA.
- Wilches-Chaux, G. (1989). *Desastres, ecologismo y formación profesional*. Popayán, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.
- Zilbert, L. (2001). *Gestión local del riesgo. Material de apoyo para la capacitación*. PNUD/SE-SNPMAD.

Cómo citar este artículo

Kriger, P. (2022). La inercia institucional en la comunicación del riesgo de desastres: análisis y aprendizajes a partir de la normativa nacional para la gestión integral del riesgo. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(2), diciembre-marzo, 121-162.

Fecha de recepción 07/2021 | Fecha de aprobación 12/2021

COMUNICACIONES

Desafíos para la conducción política de las Fuerzas Armadas en tiempos de pandemia

Por *Juan López Chorne**

Resumen

El desarrollo de la pandemia de SARS-CoV-2 y la emergencia sanitaria declarada globalmente representó un enorme desafío para todos los países, quienes mayoritariamente tuvieron que recurrir a sus Fuerzas Armadas como apoyo para mitigar el impacto de esta crisis. En el caso argentino, las fuerzas militares, a través de su despliegue territorial y su capacidad logística, respondieron con la distribución de alimentos, muestras, insumos médicos, entre otras actividades. Este trabajo, en primer lugar, examina el impacto en la percepción social que tuvo la participación de las Fuerzas Armadas frente a la pandemia. En segundo término, analiza de qué manera una operación de este tipo —que lleva más de dos años— puede afectar la eficacia en el alistamiento y adiestramiento militar frente a su misión primaria (la guerra), y las capacidades de las autoridades políticas en ejercer sus facultades de conducción.

Palabras clave

COVID-19, Fuerzas Armadas, pandemia, militar, conducción política, misiones militares.

Abstract

The development of the SARS-CoV-2 pandemic and the health emergency declared globally represented an enormous challenge for all countries, most of whom had to resort to their Armed Forces to support the efforts to mitigate the impact of this crisis. In the Argentine case, the military forces, through their large territorial deployment and logistical capacity, responded by distributing food, samples, medical supplies, among other activities. This paper, first, examines the impact on the social perception that the participation of the Armed Forces had

* Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

lopezchorne@yahoo.com.ar

<https://orcid.org/0000-0002-4054-5553>

during the pandemic. Secondly, it analyzes how a military operation that has been going on for almost two years could affect the effectiveness of military training and readiness in the face of its primary mission (war) and the capacity of the political authorities to exercise their leadership powers.

Key words

COVID-19, Armed Forces, pandemic, military, civilian control, military missions.

1. Introducción

Desde hace dos años aproximadamente, el mundo se encuentra en una situación totalmente inesperada. Un virus surgido en China se expandió con una rapidez inusitada, ejemplo también de la tantas veces mencionada globalización. Lo que en un primer momento parecía una cuestión estrictamente sanitaria, fue mostrando su complejidad e incertidumbre (Bulcourf y Cardozo, 2020). Los Estados tuvieron que tomar rápidas medidas que exhibieron sus capacidades, pero también sus debilidades, en el contexto de la *era exponencial* (Oszlak, 2020). La Argentina tomó rápidas medidas de cuarentena y diferentes etapas de distanciamiento social (Bulcourf, 2020; Bulcourf y Covarrubias, 2021). En el marco de la necesidad de poner diferentes estructuras estatales y de la Administración Pública hacia el esfuerzo de mitigar los efectos de la pandemia, las Fuerzas Armadas (FF. AA.) han desempeñado un rol particularmente importante en la gestión de esta problemática. La mayoría de las voces que intentan interpretar este momento a nivel planetario señalan que se trata de situaciones que han acelerado transformaciones estructurales (Feistein, 2021; García Delgado, 2020) y el sector Defensa no parece ser ajeno a este proceso. A continuación, analizaremos de qué manera el desarrollo de la pandemia de SARS-CoV-2 podría afectar al Sistema de Defensa argentino en los siguientes aspectos: i) la organización y ponderación de las diferentes misiones del instrumento militar; ii) la percepción social de las FF. AA. y su eventual impacto sobre el «poder militar» en términos de subordinación a las autoridades políticas; y iii) la eficacia del instrumento militar frente a su misión principal.

2. La misión primera y las subsidiarias de las FF. AA. frente a los procesos pandémicos

En la Argentina, las misiones y responsabilidades de las Fuerzas Armadas se encuentran determinadas por un extenso plexo normativo compuesto por leyes, decretos y resoluciones ministeriales. Es así que, producto de los reiterados golpes de Estado en el siglo xx, nuestra particular transición democrática por «colapso» (O'Donnell *et al.*, 1988; Verbitzky, 2006) y tomando como fuente principal de experiencia internacional comparada con los Estados Unidos (*Posse Comitatus Act* de 1878), la Argentina tiene separado de manera taxativa los ámbitos de defensa nacional y seguridad interior, y las organizaciones que pueden actuar en cada uno de ellos: las Fuerzas Armadas en el primer caso, y las Fuerzas de Seguridad y Cuerpos Policiales con relación a la segunda. De esta manera, observamos un largo compendio jurídico construido con amplio consenso pluripartidario y sostenido por diferentes administraciones desde la restauración democrática de 1983. Esta construcción institucional fija con claridad cuáles son los ámbitos funcionales y jurisdiccionales del Instrumento Militar de la Nación (las Fuerzas Armadas), y cuál su misión primaria y sus misiones subsidiarias o complementarias.

En este marco, la misión principal de las FF. AA. es la de «conjurar y repeler una agresión militar, estatal y externa». Es decir, disuadir o, eventualmente, prevalecer en un conflicto bélico contra otro país. A su vez, existen cinco misiones subsidiarias: i) la participación en operaciones multilaterales de mantenimiento de la paz; ii) la conformación de un sistema regional de defensa; iii) el apoyo al sistema de seguridad con comunicaciones, transporte y otras formas de apoyo logístico (esto excluye elementos de combate e inteligencia); iv) el apoyo al sostenimiento logístico de la política nacional antártica. Finalmente, la quinta y última misión subsidiaria que es la de «apoyo a la comunidad» en casos de emergencia y catástrofe (López Chorne y Corridoni, 2011). Es sobre esta cuestión en particular que focalizaremos un breve análisis.

El apoyo de las FF. AA. al esfuerzo nacional para mitigar el impacto de la pandemia de SARS-CoV-2 ha implicado el despliegue y el esfuerzo logístico militar más

importante desde la guerra de Malvinas¹. A continuación, repasaremos en términos cualitativos y cuantitativos en qué ha consistido este esfuerzo y, finalmente, trazaremos algunas reflexiones.

Este apoyo de las Fuerzas Armadas se enmarca en la denominada operación General Belgrano. Como establecen las normas reseñadas en los primeros párrafos, toda operación militar en tiempos de paz corresponde al Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. (EMCO). En este marco, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea «alistan, adiestran y sostienen» personal y medios que ponen a disposición del EMCO, el cual lleva adelante sus operaciones a través de su Comando Operacional. Para realizar la inmensa tarea de asistencia humanitaria que involucra el operativo General Belgrano, el EMCO dividió al país en zonas y conformó 14 comandos conjuntos de zona de emergencia que realizan el despliegue y el apoyo logístico en todo el territorio nacional. Estas zonas de emergencia son: Metropolitana, Buenos Aires Norte, Buenos Aires Sur, Entre Ríos (incluye Santa Fe), Chaco (incluye Formosa), Córdoba (incluye Santiago del Estero), Salta (incluye Jujuy, Tucumán, Catamarca y La Rioja), Neuquén (incluye Río Negro), Mendoza (incluye San Luis y San Juan), Chubut, La Pampa, Santa Cruz, Misiones (incluye Corrientes) y Tierra del Fuego.

¿Qué tipo de tareas han desarrollado las FF. AA. en la operación General Belgrano y cuál es el volumen de estas? Para responder este interrogante y dimensionar el apoyo del sector Defensa, a continuación, discriminamos y cuantificamos las diferentes tareas realizadas al 17 de enero de 2022, con sobre 668 días seguidos de operaciones²:

- Personal empeñado acumulado: 253.207
- Vehículos totales acumulados: 37.097
- Transporte de muestras: 105 vuelos

¹ Para más información, ingresar a <https://www.argentina.gob.ar/noticias/operacion-general-belgrano-las-fuerzas-armadas-cumplen-300-dias-de-trabajo-consecutivos-y>

² Para más información, ingresar a <https://www.fuerzas-armadas.mil.ar/operacion-belgrano-covid-19.aspx>

- Reconocimiento aéreo del cumplimiento del aislamiento: 67 vuelos
- Repatriación de ciudadanas/os argentinas/os: 32 vuelos (2254 ciudadanas/os)
- Vuelos domésticos de distribución de insumos médicos (respiradores artificiales, barbijos, lentes y otro material sanitario): 93 toneladas
- Tareas de ampliación de infraestructura sanitaria: 1172
- Tareas de apoyo sanitario: 9227
- Raciones calientes distribuidas en barrios carenciados: 19.232.023
- Raciones secas distribuidas en barrios carenciados: 3.964.617

Es necesario mencionar que, durante todo este importante empeño, las FF. AA. han soportado 17.887 casos positivos de COVID-19 y 51 personas fallecidas en operaciones.

Asimismo, cabe señalar que, al igual que en la mayoría de los países, es usual y cotidiana la colaboración de las Fuerzas Armadas ante situaciones de emergencia, catástrofe y apoyo a la comunidad. Para ello, en el caso argentino, tanto el Ministerio de Defensa como el EMCO cuentan con instancias de conducción y coordinación específicas, y todo ello se enmarca, a su vez, dentro del Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR)³. Sin embargo, las características inéditas y propias de un proceso pandémico lo vuelven un fenómeno completamente novedoso. Si bien técnicamente constituye una misión subsidiaria de apoyo a la comunidad —como usualmente sucede con inundaciones, incendios, derrumbes, etc.—, su persistencia en el tiempo y el nivel de desafío y logístico que involucra, lo ubican curiosamente más cerca de la misión principal que de las subsidiarias. De todos modos, a la luz de diversos análisis internacionales prospectivos, desgraciadamente, es de esperar que el actual brote pandémico no sea un evento histórico excepcional, sino que, más bien, se repita en el futuro cercano.

³ Creado en octubre de 2016 tras la sanción de la Ley 27.287.

Todo este asunto de misiones principales y subsidiarias tal vez parezca, *a priori*, como un mero debate tipológico, hasta taxonómico podríamos decir. Pero no es así. La discriminación y diferenciación entre misión principal y misiones subsidiarias tiene fuertes implicancias en términos de planificación y diseño presupuestario. Las propias normas establecen que el planeamiento debe ordenarse a partir de la misión principal y atenderse las misiones subsidiarias con las «capacidades remanentes» (Decreto 1691/2006), sin considerarse estas misiones «secundarias» en el proceso de planificación y en el desarrollo de doctrina. Por lo tanto, cabría preguntarse si, al menos, los fenómenos pandémicos no obligan a repensar los procesos de planeamiento y presupuestación vigentes y, por el desafío probado que implican en términos logísticos y económicos, asignarles una categoría afín al de «misión principal».

3. La operación General Belgrano y la percepción social de las FF. AA.

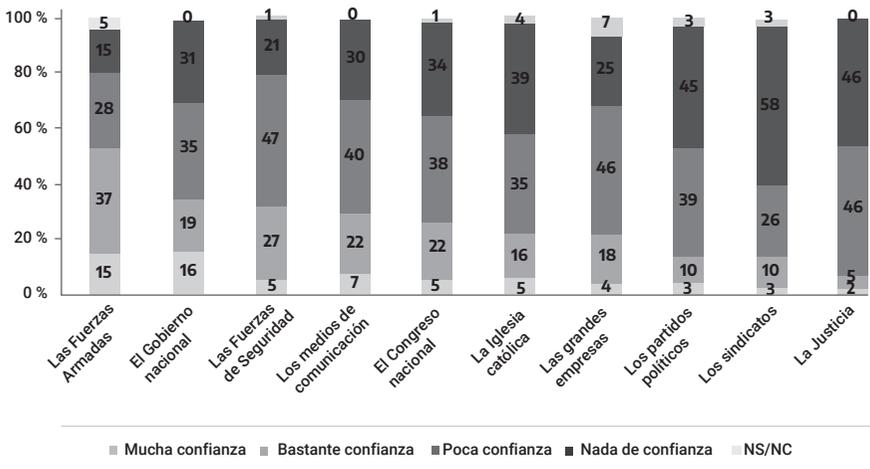
Hay aspectos que no es posible percibir fácilmente desde el volumen de la estadística reseñada. La asistencia humanitaria en barrios carenciados, el despliegue de hospitales de campaña en diversas zonas urbanas, el transporte de ciudadanas/os argentinas/os varadas/os en el exterior, el traslado de material sanitario crítico en aviones Hércules C-130, entre otras tareas, otorgaron una visibilidad pública y mediática a las FF. AA. que no se observaba desde la década de 1980, cuando se produjeron cuatro levantamientos militares contra las autoridades constitucionales. Y lo que es más importante, a diferencia de esos antecedentes, en esta ocasión las encontró brindando un apoyo concreto e indispensable a la ciudadanía. El resultado: un reconocimiento social a las FF. AA. sin precedentes desde la restauración democrática.

En 2002, año de una fuerte crisis económica en el que —al igual que en 2020— el PBI cayó alrededor de un 10 %, la consultora Nueva Mayoría realizó un estudio de opinión pública en el que ubicó la imagen positiva de las FF. AA. en un 17 %, en tanto su imagen negativa alcanzaba el 44 %⁴. Recientes estudios similares permiten apreciar una realidad completamente diferente: en noviembre de 2020,

⁴ Para más información, ingresar a <http://www.nuevamayoria.com/>

la consultora Poliarquía llevó adelante un estudio de opinión pública sobre la «confianza en las instituciones». Allí, las FF. AA. alcanzaron un nivel de «mucha» o «bastante confianza» del orden del 52 % y, lo que es más llamativo, superaron holgadamente al resto de las organizaciones/corporaciones medidas (Gobierno nacional, Fuerzas de Seguridad, medios de comunicación, Iglesia católica, grandes empresas, partidos políticos, sindicatos y Poder Judicial, en ese orden).

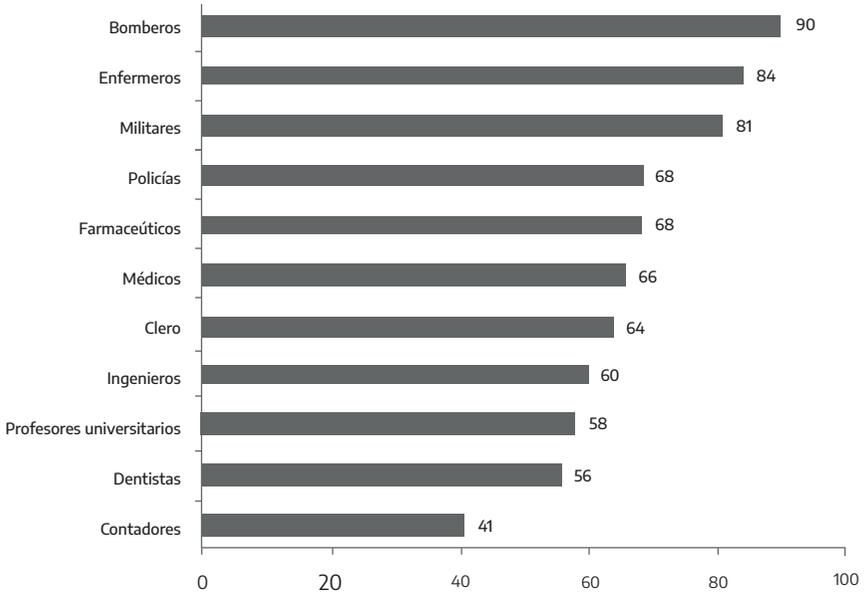
Gráfico 1. Confianza en las instituciones (2021)



Fuente: Poliarquía Consultores (2020)

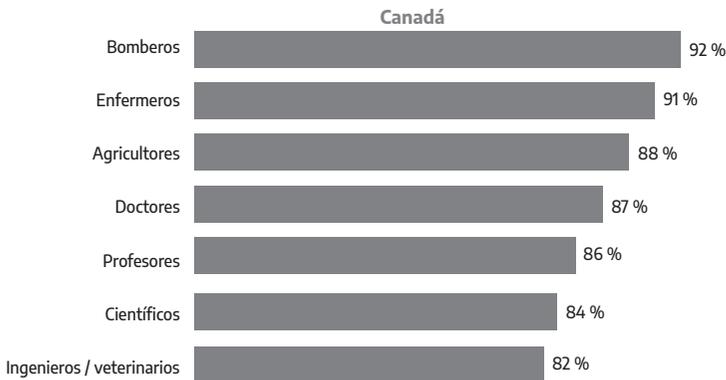
Frente a esta singular transformación experimentada durante una crisis pandémica, queremos destacar algunas cuestiones. Hay muy pocas organizaciones con el nivel de despliegue, recursos humanos y medios distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional, como el que disponen las FF. AA. Quizás el único otro ejemplo lo constituya el sistema de Bomberos Voluntarios. En este caso, se trata de centenas de asociaciones civiles organizadas federalmente a través del Consejo Nacional de Bomberos Voluntarios. Y, precisamente, son estos quienes suelen encabezar a nivel global todas las encuestas de percepción social en torno a «confianza», «honestidad» o «ética profesional». Veamos ejemplos y, luego, formulemos algunas consideraciones.

Gráfico 2. Tasa de honestidad y ética de los siguientes grupos societales (EE. UU.)



Fuente: <https://news.gallup.com/poll/5095/firefighters-top-gallups-honesty-ethics-list.aspx>

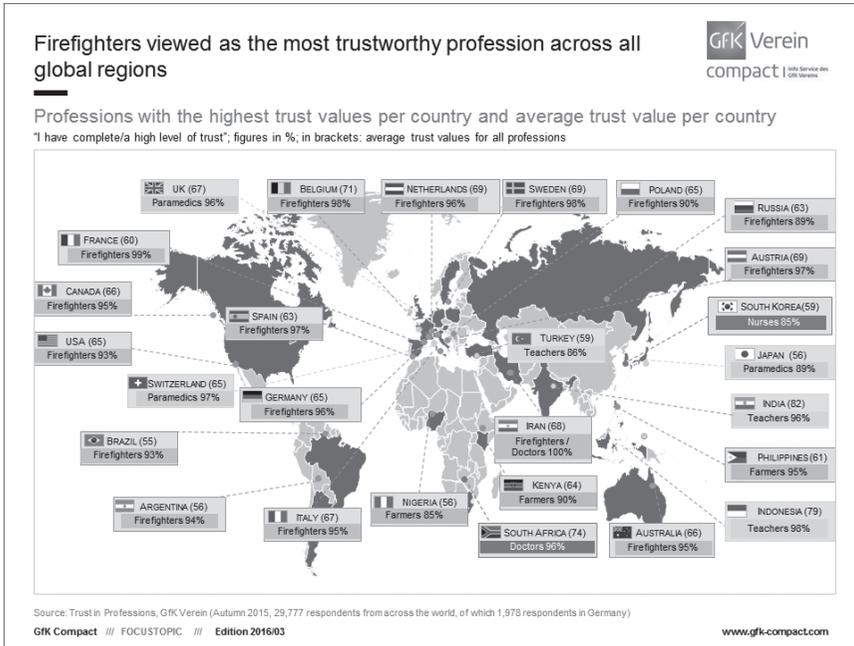
Gráfico 3. Profesiones más respetadas (Canadá)⁵



Fuente: Insightswest (2018)

⁵ Para más información, acceder a <https://www.insightswest.com/news/firefighters-and-nurses-top-list-of-canadas-respected-professionals/>

Gráfico 4. Profesiones con la mayor tasa de valoración social (global)



Fuente: <https://www.nim.org/en/compact/focustopics/worldwide-ranking-trust-professions>

Como podemos observar, la altísima percepción social (positiva) de los Bomberos es un fenómeno a escala planetaria, lo cual no debería sorprender por la naturaleza de su trabajo. Representan la primera línea de asistencia ante accidentes, incendios, inundaciones y todo tipo de problemas o desastres naturales o antrópicos que puedan afectar a la comunidad. ¿Qué tiene esto que ver con las Fuerzas Armadas? Pues bien, la pandemia de SARS-CoV-2 plantea el fenómeno —tal vez coyuntural— de la *bomberización* de las FF. AA. Esto es, su acción continuada e integral de asistencia a la comunidad, en todo el territorio nacional (recordemos que la operación General Belgrano lleva a enero de 2022 casi 700 días seguidos de continuidad). Formularemos que una de las consecuencias de este proceso calificado como *bomberización* ha sido, precisamente, el crecimiento de la percepción social de las FF. AA.

4. La operación General Belgrano frente a la misión principal de las FF. AA.

Recordemos que la intervención en situaciones de emergencia y el apoyo a la comunidad es una de las cinco misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas. Pero ¿qué ocurre cuando esta misión subsidiaria —a ser atendida con «capacidades remanentes»— se torna, por efecto de las circunstancias (*de facto*), en principal? En efecto, cuando la intervención deja de ser ocasional y episódica, y se convierte en cuasipermanente con los efectos reseñados en la sección anterior: ¿qué ocurre con el *ethos* militar? ¿y qué sucede con la eficacia del instrumento militar para cumplir con su misión principal de disuadir o, eventualmente, defender el territorio nacional de una agresión militar de otro Estado?

Probablemente, una respuesta apropiada al primer interrogante requeriría profundos estudios antropológicos como los realizados por Sabina Frederic (Clarín, 2012) o Máximo Badaró (2009). Sin embargo, podemos ensayar y adelantar algunas reflexiones. En las últimas décadas, diferentes conducciones del Ministerio de Defensa han trabajado en deconstruir las rémoras de dictaduras pasadas y de doctrinas devastadoras como la de seguridad nacional (López, 1988, 1987; Reato, 2012) en torno a la noción de «reserva moral de la Nación» (Salvi, 2013). La idea de que en las Fuerzas Armadas reside una superioridad ética en torno a una supuesta moral suprema «occidental y cristiana» (Tibiletti, 2010) frente a un enemigo interno, resultó desastrosa para el país y para las propias fuerzas militares, sumiéndolas después de la recuperación democrática en una profunda crisis de identidad y fue germen de uno de los acontecimientos más luctuosos y oprobiosos de nuestra historia: el terrorismo de Estado. La contraposición a esto es la noción de «ciudadano de profesión militar». Ni superior, ni tampoco inferior, al de cualquier otra argentina o argentino que desempeñan diferentes otros oficios.

5. Algunas conclusiones

¿Es entonces la actual percepción social de las FF. AA. un dato que deba generar satisfacción o preocupación? Nuestro parecer es que, afortunadamente, la actual coyuntura de alta visibilidad y elevada percepción social de las Fuerzas Armadas no nos llevarán a ignominiosos momentos pasados. Quienes escriben estas líneas tienen la apreciación que el gran reconocimiento social del que estas gozan actualmente constituye un hecho auspicioso, que se sustenta en organizaciones conformadas en su totalidad por egresadas/os de los institutos militares durante la democracia y que han dado sobrada y larga muestra de obediencia y subordinación a la Constitución Nacional, y a la conducción política del presidente y su ministro de Defensa. Es el resultado de años de trabajo conjunto y sinérgico de la comunidad epistémica, legisladoras/es y funcionarias/os en la conformación de un sistema militar profesional y, parafraseando a Samuel Huntington (1957), «políticamente estéril». Un logro de la democracia argentina que, en el marco de amplios concesos y un serio trabajo técnico, supo construir lo más parecido a una «política de Estado» y que, a la luz de otras experiencias recientes en nuestra región, debería ser materia de orgullo, reconocimiento y, sobre todas las cosas, preservación.

Resta, finalmente, el interrogante respecto a si esta coyuntural *bomberización* puede desviar al instrumento militar del foco en su misión primaria. Tal como está formulada la pregunta, puede resultar capciosa, ya que aun siendo subsidiaria la misión de apoyo en emergencias no deja de ser una misión asignada por la conducción política al instrumento militar. Tal vez resulte útil invertir el interrogante a los fines analíticos y cuestionarnos si tiene sentido que, en pos de no correr riesgos respecto al compromiso y concentración del instrumento militar con la misión principal, el Estado argentino prescinda de un medio que ha resultado útil y efectivo en numerosas áreas y tareas concretas frente al actual proceso pandémico. Es nuestra opinión que, claramente, no. Nada menos que frente a una emergencia sanitaria todo el empeño debe estar puesto en mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 y las que, posiblemente, surjan en el futuro. El actual ordenamiento normativo y doctrinario establece hacerlo con las capacidades «remanentes». Esto involucra un set de capacidades militares diseñado para disuadir, enfrenar o neutralizar eventuales agresiones por parte de

otra fuerza militar. Si el actual esquema organizacional, de recursos humanos y de medios materiales del Sistema de Defensa Nacional resultó útil para enfrentar la pandemia actual, tal vez no sea buena idea cambiarlo. La eventual planificación y el desarrollo de las capacidades militares futuras, cuyo objetivo central sea una emergencia sanitaria, no necesariamente podría ser idónea para enfrentar una crisis militar tradicional o «apalancar» la política exterior de la Nación desde la Defensa. En tal sentido, el modesto aporte propositivo de este trabajo, a partir de las lecciones aprendidas en estos dos años, es el de preservar el *statu quo*.

La participación de las Fuerzas Armadas frente a la pandemia de SARS-CoV-2 no debería ser un hecho que *a priori* genere preocupación en torno a la obediencia y subordinación militar con las autoridades políticas y constitucionales, como tampoco respecto a su profesionalidad, capacidad y compromiso con la misión primaria que les dio su razón de ser. No obstante, sí debe ser un elemento de ocupación permanente de las autoridades políticas y de los oficiales superiores (particularmente, en el Estado Mayor Conjunto), el de no «enamorzarse» de las misiones subsidiarias. Estas, como su nombre lo indica, son complementarias de una misión primaria que debe continuar siendo el eje ordenador y articulador de Sistema de Defensa Nacional.

Referencias bibliográficas

- Badaró, M. (2009). *Militares o ciudadanos: la formación de los oficiales del Ejército argentino*. Prometeo.
- Bulcournf, P. (13 de mayo de 2020). Argentina frente al COVID-19: la cuarentena y el día después. *Portal Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/argentina-frente-al-covid-19-la-cuarentena-y-el-dia-despues/>
- Bulcournf, P. y Covarrubias, I. (2021). La pandemia de COVID-19: algunas reflexiones desde el campo de las ciencias sociales. En M. Gutiérrez y M. Llairó (comps), *El COVID-19. Crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y culturales* (pp. 193-208). Imago Mundi.
- Bulcournf, P. y Cardozo, N. (2020). La pandemia del COVID-19: pensar al Estado en un marco de incertidumbre y complejidad. *Metapolítica*, (109), 44-51.

- Clarín (8 de julio de 2012). Fuerzas Armadas: cómo se forman los nuevos militares. *Clarín*. http://www.clarin.com/zona/Fuerzas-Armadas-forman-nuevos-militares_0_733126725.html
- Feiestein, D. (2021). *Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID-19*. Fondo de Cultura Económica.
- García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual*. FLACSO Argentina.
- Huntington, S. (1964). *El soldado y el Estado*. Círculo Militar.
- López, E. (1987). *Seguridad nacional y sedición militar*. Legasa.
- López, E. (1988). *El último levantamiento*. Legasa.
- López Chorne, J. y Corridoni, A. (2011). Sistema de defensa argentino y ayuda humanitaria. *Revista Diálogo Político*, año xxviii, (1), 137-156.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP-CEDES-CLAD.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1991). Transiciones desde un gobierno autoritario: una metáfora a modo de conclusión (pero no de capitulación). En A. Cueva (comp.), *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina* (pp. 109-120). Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1988). Los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina. En G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós.
- Poliarquía Consultores (2020). *Informe: confianza en las instituciones*.
- Reato, C. (2012). *Disposición final. La confesión de Videla sobre los desaparecidos*. Sudamericana.
- Salvi, V. (2013). Ejército y Nación. Un estudio sobre las estrategias de inscripción de lo/as oficiales del Ejército argentino en la comunidad nacional. *Revista Sociohistórica*, (32). https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6121/pr.6121.pdf
- Tibiletti, L. (2010). La socialización básica de los oficiales del Ejército en el período 1955-1976. En O. Moreno (comp.), *La construcción de la Nación argentina. El rol de las Fuerzas Armadas* (pp. 403-414). Ministerio de Defensa.
- Verbitzky, H. (2006). *Civiles y militares. Memoria secreta de la transición*. Sudamericana.

Referencias legales

- Ley 23.554 de 1988. Sistema de Defensa Nacional. 26 de abril de 1988. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- Ley 24.059 de 1992. Seguridad interior. 6 de enero de 1992. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>
- Ley 25.520 de 2001. Inteligencia nacional. 3 de diciembre de 2001. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm>
- Decreto 727 de 2006 [Presidencia de la Nación]. Reglamentación de la Ley 23.554. 12 de junio de 2006. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000119999/116997/norma.htm#:~:text=Que%20la%20Ley%20de%20Defensa,sido%20reglamentada%20hasta%20la%20fecha>
- Decreto 1691 de 2006 [Presidencia de la Nación]. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA. 22 de noviembre de 2006. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122503/norma.htm>
- Decreto 1729 de 2006 [Presidencia de la Nación]. Apruébese el «Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional». <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/134992/norma.htm>
- Decreto 2645 de 2014 [Presidencia de la Nación]. Directiva de Política de Defensa Nacional vigente. 30 de diciembre de 2014. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240966/norma.htm>

Cómo citar este artículo

López Chorne, J. (2022). Desafíos para la conducción política de las Fuerzas Armadas en tiempos de pandemia. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(2), diciembre-marzo, 165-178.

Fecha de recepción 10/2021 | Fecha de aprobación 02/2022

RESEÑAS

Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America

Sebastián Mazzuca

EE. UU., Yale University Press, 2021, 448 páginas

ISBN: 978-0-300-24895-1

Por *Nelson Cardozo*

En este libro, Sebastián Mazzuca se propone analizar los procesos de formación estatal en América Latina. Esto permitió la gestación de una cartografía con particularidades específicas en la región desde una perspectiva deudora tanto de la ciencia política como de la historia en el trazado de una geografía política, en donde la estructuración de estos procesos ha expresado el desarrollo fallido de parte de las capacidades específicas del Estado. El libro retoma en parte el trabajo expuesto en *A Middle-Quality Institutional Trap. Democracy and State Capacity in Latin America*, publicado un año antes junto a Gerardo Munck. En este sentido, Mazzuca retoma una tradición de la ciencia política que ha tenido destacados representantes surgidos en la Argentina y la región.

El eje del trabajo plantea que, en América Latina, la interacción Estado-democracia no ha generado un ciclo virtuoso. Esto se debe a que los problemas relativos al Estado impiden la plena democratización y las dificultades de la democracia impiden el desarrollo de la capacidad estatal. Así,

La formación del Estado es fundamentalmente un proceso político. Incluso implica una extraordinaria forma de política. La formación del Estado difiere ampliamente de la política en tiempos regulares. El cambio político en tiempos comunes ocurre a nivel de la política pública, del gobierno, o menos frecuentemente, en el régimen político (por ejemplo, en el surgimiento o caída de la democracia) (p. 4).

Formado en la carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires, Mazzuca continuó sus estudios en los EE. UU. al realizar un máster en Economía Política y posteriormente su doctorado en la Universidad de California en Berkeley. Desde muy temprano, se preocupó por construir puentes entre la ciencia política argentina que surgía después de la dictadura militar con la producción de los principales centros académicos, lo que dio lugar a la revista *Ágora*, una de las primeras publicaciones del país que incorporaba estándares editoriales básicos en los años noventa del siglo pasado. En ese momento, la traducción de textos de los grandes representantes de la disciplina se articulaba con la producción local. A su regreso al país, se incorporó al *staff* de la Universidad Nacional de General San Martín y también ingresó como investigador al CONICET, para luego instalarse en la John Hopkins University en el país del norte.

Durante la década del sesenta, el desarrollo de las ciencias sociales fue muy grande en América Latina: se crearon carreras de grado y posgrado, se consolidaron grupos de investigación y también crecieron los centros privados, además de aparecer varias revistas especializadas. La sociología fue la principal de estas disciplinas, aunque también la ciencia política comenzó un despliegue destacado. A su vez, la problemática de la modernización y su correlato en la teoría de la dependencia como expresión crítica tuvieron un rol central, mientras que la sociología norteamericana recaló profundamente con versiones locales del estructural funcionalismo de corte parsoniano. Como contrapartida, las corrientes neomarxistas también fueron parte del debate académico en donde figuras como Antonio Gramsci y Louis Althusser centralizaron la atención. Ya hacia finales de la década y entrando en la siguiente, el debate europeo entre Ralph Miliband y Nicos Poulantzas fue otro elemento que repercutió en la región y en sus intelectuales. Estas tradiciones teóricas fueron matizadas con el intento de analizar la especificidad de los procesos sociopolíticos latinoamericanos. En esta dirección, Marcos Kaplan va a publicar *Formación del Estado Nacional en América Latina* (1969). En 1975, se creará en Buenos Aires el Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES), donde las figuras de Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell y Marcelo Cavarozzi van a ser centrales. Aquí el denominado *enfoque histórico-estructural* va a ser central para la comprensión de las complejas relaciones entre Estado y sociedad. Si bien las obras del CEDES van a expresar ese diálogo entre el neomarxismo y las teorías de la modernización, hay un elemento que será central:

la figura de Max Weber; lo que tiende un puente con la obra de Mazzuca que estamos presentando (O'Donnell, 1985, 1996; Oszlak, 1990).

La vuelta a la democracia va a permitir una nueva etapa dentro de las ciencias sociales en la región y el intento de analizar los procesos de construcción del Estado, en donde ya vamos a tener en forma clara la crisis del Estado de bienestar y sus equivalentes regionales. Es así como autores como Aldo Isuani van a secuenciar históricamente los vínculos entre este y la sociedad (1991). Desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) también esta problemática será central, ya que la figura de Daniel García Delgado (2001) va a resaltar en un intento similar que continúa hasta nuestros días, en donde la propia pandemia del COVID-19 no deja de estar presente. Comprender este itinerario intelectual en la región nos permite enmarcar la producción específica de Sebastián Mazzuca en una obra de gran envergadura y de reciente publicación. El libro constituye en sí mismo una publicación de gran envergadura y minuciosidad: son 448 páginas en donde la agudeza teórica tiene su correlato en una detallada base empírica histórica; algo presente desde el comienzo de la obra.

En la primera parte del libro, «Formación del Estado contra construcción del Estado: América Latina y Europa occidental comparados» tiene lugar la discusión conceptual que sustentará el análisis empírico. Siguiendo esta idea, el autor intenta hacer una reconstrucción teórica e historiográfica de la formación del Estado en América Latina como llave para entender los procesos políticos contemporáneos y, más específicamente, su capacidad estatal. Esta conformación nacional va a tener consecuencias cruciales en la vida de los futuros países como un legado. Para ello, indaga dos dimensiones clave: la *formación del Estado* (*State formation*), entendida como la consolidación del territorio y la imposición del monopolio legítimo de la violencia, que puede asociarse al atributo weberiano de su definición mínima de estatalidad; y, por otro lado, la *construcción del Estado* (*State building*), entendida como la extinción del patrimonialismo en las relaciones sociales y la creación de una capacidad burocrática. Así, pues, planteadas estas dos dimensiones analíticas, la pregunta de investigación que guía el libro es: ¿bajo qué condiciones estos dos procesos estuvieron acoplados, desacoplados o fueron incompatibles en América Latina?

La consolidación territorial se basa en la idea de que un *centro* va incorporando una periferia a la dominación. El proceso de integración de las relaciones sociales fuera del centro implica una transformación de los poderes locales y los patrones de dominación patrimonialista. Esto fue lo que sucedió en Europa occidental, donde la preparación para la guerra de diversos centros implicó esa metamorfosis de las márgenes. La construcción estatal europea trajo consigo la absorción de los diferentes poderes locales por centros políticos y militares que, efectivamente, fueron concentrando la capacidad de transformación en esa agregación.

Así, la principal discusión teórica que se realiza en este libro es con la hipótesis de Tilly (1974), ya que se argumenta que aplica solamente para la formación del Estado en los casos europeos. Por el contrario, encontramos otros aportes sobre realidades allende los países noroccidentales, como África (Herbst, 2016), el Imperio Otomano (Barkey, 1994) e incluso Latinoamérica (Centeno, 2002), donde el proceso de la construcción estatal no implicó necesariamente una transformación de la periferia como la teoría planteada sugiere para el caso europeo.

Para comprender estas diferencias, el autor recurre a una taxonomía de los procesos de construcción estatal, con base en dos dimensiones contextuales: por un lado, la economía y por el otro, el contexto geopolítico. En la primera dimensión, podemos encontrar el feudalismo y el mercantilismo como modos de producción, y luego el capitalismo librecambista. En la segunda, encontramos un sistema global anárquico y otro jerárquico. El caso de Europa occidental, que el autor denomina *formación estatal pionera* dirigida por la guerra bajo innovaciones tecnológicas, se dio en un contexto anárquico previo a la Paz de Westfalia en condiciones económicas precapitalistas. Por su parte, el caso estadounidense sucedió conducido por una guerra y un intercambio en un orden mundial anárquico, pero bajo el capitalismo.

Luego, encontramos las formaciones estatales reactivas que se dan en China, Japón y Europa del este en un contexto precapitalista, pero ya en un orden internacional jerárquico. Finalmente, la categoría que el autor acuña para clasificar el caso latinoamericano —que es *formación tardía*, donde se encuadran África y América Latina— muestra procesos conducidos por un intercambio. Así, la

conformación estatal latinoamericana, empíricamente, es totalmente opuesta al caso europeo, lo cual explica el desajuste teórico de la narrativa sobre los casos noroccidentales. Esto demuestra, además, la enorme diferencia en el proceso de consolidación de los estados de nuestra región.

En la segunda parte del libro, «Puerto, partidos y señores: senderos de la geografía política de Latinoamérica», se analizan las fuerzas centrífugas y centralizadoras que tendieron a la desagregación y la reagregación territorial en las nuevas naciones. A partir de la reconstrucción historiográfica de la cartografía decimonónica de nuestra región, se revisitan los casos de la Argentina, Brasil, México, Colombia, Uruguay, América Central, Venezuela y Perú. Observar esas idas y vueltas a partir de una perspectiva historiográfica permite valorar, a la luz de la teoría, cómo se generó ese intercambio de fuerzas disgregantes y centralizadoras que interactuaron en una forma compleja.

Mediante esta plantilla conceptual, Mazzuca intenta explicar el resultado que le preocupa en su programa de investigación: la debilidad de capacidades del Estado en nuestra región, opuesta a los Estados fuertes del norte. Para comprender esto, se narran dos procesos: por un lado, la formación estatal conducida por la fuerza de las formaciones pioneras; y, por el otro, la formación estatal conducida por el intercambio que resultó en una debilidad estatal de nuestra región. A su vez, los Estados latinoamericanos se pueden dividir en tres subtipos: 1) conducidos por un puerto (Argentina y Brasil); 2) conducidos por un señor (Venezuela, Centroamérica y Perú); y 3) conducidos por un partido (México, Colombia y Uruguay).

Hemos intentado realizar un comentario bibliográfico teniendo en cuenta el espacio que ocupa esta obra de producción reciente dentro de la compleja cartografía de la ciencia política durante las últimas décadas, lo que permite apreciar un conjunto de preocupaciones comunes y un proceso de desarrollo particular de los problemas específicos de la historia y los casos latinoamericanos. Acompañamos este pequeño análisis con las referencias bibliográficas generales que nos permiten reconstruir el debate mencionado. Nos queda la invitación a una lectura crítica y reflexiva de un libro que nos ofrece una mirada interesante y poco desarrollada dentro del campo de los estudios sobre los procesos de construcción estatal.

Referencias bibliográficas

- Barkey, K. (1994). *Bandits and Bureaucrats: The Ottoman Route to State Centralization*. Cornell University Press
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania State University Press
- García Delgado, D. (2001). *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. FLACSO-Norma.
- Herbst, J. (2016). *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton University Press.
- Isuani, E. (1991). Bismarck o Keynes: ¿quién tiene la culpa? Notas sobre la crisis de acumulación. En E. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani, *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño Dávila.
- Kaplan, M. (1969). *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Editorial Universitaria.
- Mazucca, S. & Muck, G. (2020). *Elements in Politics and Society in Latin America*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1985). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós.
- O'Donnell, G. (1996). *El Estado burocrático autoritario*. Belgrano.
- Oszlak, O. (1990). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Belgrano.
- Tilly, C. (1974). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press.

Sociología del riesgo

David Le Breton

Buenos Aires, Prometeo, 2021, 111 páginas

ISBN: 978-987-8451-37-4

Por *Rodolfo Mussi*

La editorial Prometeo nos ofrece, bajo la traducción de Javier Ignacio Gorrias, la versión castellana de *Sociologie du risque*: una de las obras más destacadas del antropólogo y sociólogo francés David Le Breton, quien ha venido realizando un conjunto de trabajos en donde se expresa una confluencia de ambas disciplinas en problemáticas que interpelan tanto al sujeto como a la sociedad. Entre ellas, podemos mencionar *Antropología del dolor*, *El silencio* y *Antropología del cuerpo y modernidad*.

La temática del riesgo fue transformándose en central dentro de las ciencias sociales. Ulrich Bech va a publicar en 1986, en Alemania, *Risikogellschaft. Autdem Weg in eime andere Moderne*, cuya versión en nuestra lengua aparecerá doce años después bajo el sello de la editorial Paidós. A partir de entonces, un conjunto de trabajos e investigaciones van a dar cuenta de esto, no solo desde el plano del conocimiento, sino también desde la propia política pública, en el afán de reducir la incertidumbre y poder planificar y comunicar las situaciones de catástrofe y riesgo; aunque el enfoque es mucho más amplio y expresa una situación en la cual el sujeto se encuentra en su propia cotidianeidad en estas sociedades de modernidad tardía.

Evidentemente, la situación que está atravesando actualmente la humanidad con la pandemia del COVID-19 ressignifica el problema del riesgo y lo proyecta de manera clara y evidente en todas las facetas de la vida humana. Incluso, en sus consecuencias hacia el campo de la naturaleza y las implicancias ecológicas, en un mundo signado por lo que Oscar Oszlak ha denominado la «era exponencial»,

cuyo libro, *El Estado en la era exponencial*, fue producido en 2020, en medio de la catástrofe sanitaria. Esto nos demuestra la centralidad que tiene la sociología del riesgo para la economía, la salud pública, la política y todas las esferas del «mundo de la vida».

La sociedad del riesgo interpela de manera especial al mundo que se fue construyendo a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial; la posibilidad de la destrucción masiva del planeta puso a la humanidad en una situación jamás alcanzada. A pesar de ello, también se construyó una sociedad con aspectos objetivos de bienestar y mayor distribución de la renta y bienes, aunque el ataque al medioambiente ha sido constante y ha puesto en duda los alcances del desarrollo. Como expresa Le Breton:

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, nuestras sociedades conocen una seguridad y una vigilancia nunca antes alcanzadas, sin embargo, lejos están de ser inmunizadas contra los ataques del medio ambiente, las catástrofes industriales que afectan especialmente las centrales nucleares, disipando una muerte ente e imprevisible, los atentados terroristas o las catástrofes «naturales» que las implantaciones humanas tornan infinitamente más terribles. La mejoría de las condiciones de existencia ha demostrado aún más los restos del riesgo (p. 51).

Además, los nuevos dispositivos tecnológicos nos exponen a nuevas formas de riesgo que cruzan nuestra experiencia cotidiana. En palabras del autor:

La relación con el riesgo está cargada de la emergencia de una sensibilidad nueva en la fragilidad de dispositivos tecnológicos y de una gran cantidad de acontecimientos recientes, que rompieron la antigua confianza de nuestras sociedades respecto de la ciencia y las técnicas. Su fuerza conjugada llega a lo que Gilbert Hottois llama la tecnociencia y revela, en el presente, consecuencias imprevisibles y, a menudo, irreversibles sobre el medio ambiente, la salud o las ganas de vivir, que acentúan aún más el crecimiento demográfico del planeta, la urbanización del espacio en detrimento de los espacios rurales y el amontonamiento en las ciudades de casi la mitad de la población mundial. Las consecuencias de esto son una

reducción de la biodiversidad con una desaparición de muchas especies animales y vegetales, la escasez creciente de agua, la deforestación, la desertificación, el agotamiento y la destrucción de los suelos a causa de la agricultura intensiva y de la implantación de industrias pesadas, la polución del aire, el aumento del efecto invernadero, el calentamiento global, el deshielo de glaciares y la elevación del nivel de los mares, etcétera (p. 11).

Es interesante analizar estos enunciados en razón de la experiencia de la pandemia por COVID-19, en donde tanto la disminución de la producción a gran escala como la reducción de la circulación humana pudieron demostrar efectos concretos a nivel de la contaminación y la circulación de animales, lo que corrobora estas hipótesis en pocos meses.

La idea de *fragilidad* es central en esta nueva concepción dentro de las ciencias sociales. Las sociedades posindustriales, en vez de otorgar cierta situación de estabilidad y certezas, han producido un conjunto de fracturas tanto en la estructura social como en la construcción de subjetividad. En este sentido, la obra de Le Breton nos ofrece un recorrido por diferentes investigaciones y aportes que dan cuenta de esta faceta, que cruza aspectos tanto micro como macrosociales con enormes consecuencias en diferentes ámbitos, incluso sobre aspectos como la ética. Pero este riesgo ha comenzado a moldear a las nuevas generaciones ya que, entre ellas, se advierte cierta atracción y predilección por la forma de incertidumbre constante en la propia vida cotidiana. Como afirma el autor:

En otro plano, las conductas de riesgo de las generaciones jóvenes se desarrollan y suscitan preocupación, puesto que aquí estas son entendidas como un juego simbólico o real con la muerte, una puesta en juego de sí, no para morir, sino todo lo contrario, con la posibilidad no despreciable de perder allí la vida o de conocer la alteración de las capacidades simbólicas del individuo (p. 13).

Esto vincula de otra manera a las/os más jóvenes con aspectos centrales de la vida como la formación y su vínculo con el trabajo, pero también con el consumo de drogas y los excesos que pueden disminuir la calidad y la esperanza de vida.

El riesgo, en nuestras sociedades, debe entenderse como un proceso de construcción social en el que intervienen diferentes actores y grupos en contextos específicos, razón por la cual es ineludible su dimensión histórica. El aspecto intersubjetivo es fundamental en la idea de complejidad, riesgo e incertidumbre, puesto que expresa una determinada socialización en constante cambio que se externaliza en las conductas de las personas, pero también en la toma de decisiones en materia económica y política. Le Breton lo expresa de esta forma:

El riesgo es una representación social, se inscribe en este sentido bajo formas cambiantes de una sociedad y de un período de una historia a otra según las categorías sociales e incluso más allá, ya que las aprehensiones de las mujeres difieren de aquellas de los hombres, las de los más jóvenes de las de los mayores, etcétera. Traduce una serie de temores más o menos compartidos dentro de una colectividad (p. 31).

Aquí podemos ver el aspecto siempre relativo y cambiante del riesgo, el cual también se expresa de manera diferente a nivel cultural. Sin embargo, las consecuencias de ciertas decisiones tienen al incremento de estas situaciones más allá de la percepción de muchos de los actores que se ven afectados directamente, como lo expresa el cambio climático y el acceso al agua. Es aquí como también podemos apreciar un aspecto globalizado de la sociedad del riesgo y la reciente pandemia es el ejemplo reciente más palpable.

Como hemos intentado sostener en este sencillo comentario bibliográfico, la sociedad del riesgo se ha instalado entre nosotras/os: condiciona nuestra percepción del mundo, pero también nuestros afectos y la idea de felicidad. Nuestras metas y aspiraciones se ven agrietadas por una fragilidad que atraviesa sujetos y estructuras en un proceso poliédrico de construcción social. El libro de Le Breton es una invitación para tomar conciencia de estas condiciones en donde se desenvuelve la vida humana y sus consecuencias, deseadas, no deseadas y también desconocidas. Sin lugar a dudas, la obra no será leída sin una referencia constante a la situación por la que hemos atravesado a causa de la pandemia por COVID-19.

Pero, más allá la apreciación de cada lectora/or, la obra es también una llamada a la reflexión de quienes se encuentran en los grupos decisores de

la sociedad: las/os empresarias/os y financistas, las/os dirigentes sociales y, principalmente, las/os políticas/os. Tomar conciencia del riesgo también nos brinda la posibilidad de reflexionar y tomar decisiones más acertadas en un mundo cada vez más complejo.

Colaboraciones

Estado Abierto es una revista científico-académica sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, los procesos de modernización y desarrollo de las capacidades estatales, el empleo y la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la revista vía correo electrónico a estadoabierto@jefatura.gob.ar, con copia a revistaestadoabierto@gmail.com. Deben ser trabajos originales e inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Los trabajos recibidos se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Luego, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses.

A continuación, la Revista se pondrá en contacto con las/os autoras/es para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, las/os autoras/es tendrán un plazo para introducir los cambios y responder a las observaciones recibidas.

El envío de un artículo a *Estado Abierto* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, se deberán cumplir los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambos correos electrónicos.
2. Deben presentarse en un archivo Word, con letra Arial número 12 e interlineado sencillo. La hoja debe ser de tamaño A4, con márgenes de 2,5 cm.
3. El título del trabajo debe estar en Arial número 14. Los nombres y apellidos de las/os autoras/es deben estar en cursiva número 12.

4. Es necesario consignar con asterisco la pertenencia institucional de las/os autoras/es y el correo electrónico.
5. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español. También deberán incluirse 3 o 4 palabras clave en los mismos idiomas.
6. No deben exceder los 100.000 o las 30 carillas, incluidos las tablas, cuadros e imágenes. Esto incluye resúmenes, palabras clave y referencias bibliográficas. Las reseñas no deben exceder los 4000 caracteres con espacios.
7. Las notas aclaratorias o comentarios deben ir al pie de página en tamaño 10. Asimismo, debe evitarse su uso excesivo.
8. Las referencias bibliográficas deben seguir el formato requerido en las Normas APA 2020 (para más información consultar nuestras Pautas de redacción).
9. Los gráficos y las tablas deben presentarse numerados y ordenados en un archivo Word o Excel editable, es decir, que los textos puedan ser extraídos y el diseño modificado. De lo contrario, requerimos que los textos se entreguen en un archivo aparte, en forma de listado por fuera del gráfico o tabla al que correspondan. Las imágenes deben ser enviadas por separado con una definición de 300 dpi y en escala de grises.

Se terminó de editar en
agosto de 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina