

Estado & comunidades

Revista de políticas y problemas públicos

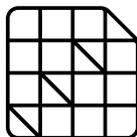
N.º 20, volumen 1, enero-junio de 2025

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 20, volume 1, January-June 2025

Quito-Ecuador



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos
N.º 20, volumen 1, enero-junio de 2025
ISSN impreso: 1390-8081
ISSN electrónico: 2477-9245
Issue 20, volume 1, January-June 2025
Quito-Ecuador

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la Administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica de forma semestral en los meses de enero y julio.

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo
Coord. de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

IAEN, Ecuador
Dirección: Av. Amazonas N37-271 y
Villalengua, esq.
<https://www.iaen.edu.ec/>
http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes
Correo electrónico: estado.comunes@iaen.edu.ec
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

El IAEN no retiene los derechos de reproducción y comunicación pública de sus artículos publicados con fines académicos e informativos, siempre que se mencione la fuente del original.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la universidad de posgrado del Estado.



Revista aprobada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Ecuador, 2020.

Envío de artículos, información, pedidos y distribución: estado.comunes@iaen.edu.ec

Estado & comunes: revista de políticas y problemas públicos n.º 20, volumen 1, enero-junio de 2025 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. —1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2025.

Tamaño 18 cm x 25 cm, 172 p.

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 20, volume 1, January-June 2025

1. Derechos ambientales
 2. Deterioro ambiental
 3. Arbitraje internacional
 4. Covid-19
 5. Vacunación
 6. Covid-19-2020-2021
 7. Fondo Monetario Internacional-Argentina
 8. Mujeres-Violencia sexual
 9. Mujeres-Abusos
 10. Legislación-Ecuador
 11. Políticas públicas-Córdoba-Argentina
 12. Gobernanza-Uruguay (sugerido)
 13. Manejo de residuos-Puebla-México
13. Recursos naturales-Deterioro-América Latina-Ecuador-Entrevista I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, además de hacer obras derivadas.

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales: Carlos Jácome Pilco

Directora de *Estado & comunes*: Teresa Sánchez Manosalvas

Editor de *Estado & comunes*: Javier Monroy Díaz

Coordinador del Tema central: Diego Núñez Santamaría

Equipo editorial asociado

- Grace Jaramillo — The University of British Columbia — Canadá — grace.jaramillo@ubc.ca
- Juan Manuel García Samaniego — Universidad de Especialidades Espíritu Santo — Ecuador — jmgarcias@uees.edu.ec
- Palmira Ríos González — Universidad de Puerto Rico — Puerto Rico — palmira.rios@upr.edu

Comité asesor internacional

- Almudena Cortés Maisonave — Universidad Complutense de Madrid — España — Almudena.cortes@cps.ucm.es
- Andrés Mejía Acosta — King's College London — Reino Unido — Andres.mejia@kcl.ac.uk
- Arduino Tomasi Adams — The University Chicago — Estados Unidos — atomasi@uchicago.edu
- Beatriz Zepeda Rivera — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales — Guatemala — bzepeda@flacso.edu.gt
- Claudia Zilla — Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute — Alemania — claudia.Zilla@swp-berlin.org
- Gonzalo Ramírez Cleves — Universidad Externado de Colombia — Colombia — gonzalo.ramirez@uexternado.edu.co
- Jan Ickler — University of Kassel — Alemania — J.ickler@uni-kassel.de
- José Castro-Sotomayor — University California Channel Islands — Estados Unidos — jcs@csuci.edu
- Luis Terán — University of Fribourg — Suiza — luis.teran@unifr.ch
- Patricia Baeza Cabezas — Universidad de Aysén — Chile — mpatricia.baeza@uaysen.cl

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:



Google Académico. Motor de búsqueda web.



Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.



MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.



ROAD. Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.



Dialnet. Universidad de La Rioja. España.



Redib. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. España.



DOAJ. Directory of Open Access Journals. Reino Unido.



BASE. Bielefeld Academic Search Engine. Alemania.



Biblat. Bibliografía Latinoamericana. México.



Clase. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. México.



EuroPub. Directory of Academic and Scientific Journals. Reino Unido.



SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador.



Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. México.



Index Copernicus (ICI World of Journals - ICI Journal Master List). Polonia.



Ebsco. Estados Unidos.

Estado & comunes

El conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública puede ser contradictorio y complejo. De forma constante, se movilizan más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Ese conjunto de decisiones puede ser examinado por la ciudadanía, que analiza tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen, como la relación del Estado con los ciudadanos y lo común.

La potencia del Estado es percibida como un instrumento de reorganización social demasiado significativo como para limitarla al mecanismo de la democracia formal, la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y los circuitos de especialistas dotados de una razón burocrática, quizá ligada a intereses de poder. El Estado no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, grupo de poder o élite.

El Estado es, además, ese conjunto de acciones que, a partir de una movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses parciales y excluyentes. La legitimación del Estado se produce, entonces, en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible más allá de la regulación de la gestión administrativa.

La revista *Estado & comunes* es un espacio de investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado, las políticas, la Administración pública más allá de las categorías más formales, de pensarlas a partir de conceptos que operen desde y hacia múltiples niveles.

Estado & comunes

N.º 20, volumen 1, enero-junio de 2025

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Sumario

Tema central

Presentación del Tema central 15
Diego Núñez Santamaría

Contrademandas por Estados soberanos: práctica excepcional por
daños ambientales dentro del arbitraje internacional de inversión..... 17
Lenin Navarro Moreno

Negociación de contratos complejos: financiamiento para
investigación y desarrollo (I+D) y compras anticipadas de vacunas
para la covid-19 entre 2020-2021 37
Katiuska King Mantilla y César Carranza-Barona

El vínculo entre Argentina y el Fondo Monetario Internacional
en el marco del acuerdo de 2018 59
Gonzalo Sanz Cerbino, Damián Bil y Eduardo Sartelli

Coyuntura

Injusticia epistémica hermenéutica hacia mujeres-víctimas
de violencia sexual y física en el sistema de administración
de justicia de Ecuador..... 83
Consuelo María Bowen Manzur

Mapeo de políticas públicas: consideraciones teórico-metodológicas
de su implementación en la provincia de Córdoba, Argentina 101
Rebeca Cena y Marilina González

Configuraciones de la gobernanza en el Noreste del Uruguay:
gestión integrada de residuos y recursos hídricos 117
Claudia Ramos, Lucía Morales y Amalia Stuhldreher

Acción pública y discusiones sobre la localización de
la infraestructura para el manejo de residuos en Cuetzalan,
estado de Puebla, México 137
Nancy Merary Jiménez-Martínez

Entrevistas

Disputas sobre recursos naturales, soberanía y arbitraje internacional: retos de América Latina y Ecuador en contratos estratégicos	
Entrevista a Rodrigo Constantine Sambrano	157
Por <i>Diego Núñez Santamaría</i>	
Política editorial	165
Breve guía de estilo	168

Estado & comunes

Issue 20, volume 1, January-June 2025

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Summary

Main Topic

Main topic presentation 15
Diego Núñez Santamaría

Counterclaim by sovereign States: exceptional practice for
environmental damages within international investment arbitration . 17
Lenin Navarro Moreno

Negotiating complex contracts: research and development (R&D)
funding and advance vaccine purchases for COVID-19 between 2020
and 2021 37
Katuska King Mantilla and César Carranza-Barona

The relationship between Argentina and the International
Monetary Fund in the framework of the 2018 agreement 59
Gonzalo Sanz Cerbino, Damián Bil and Eduardo Sartelli

Current situation

Hermeneutic epistemic injustice towards women-victims of sexual
and physical violence in Ecuador's justice administration system..... 83
Consuelo María Bowen Manzur

Mapping of Public Policies: theoretical-methodological considerations
of their implementation in the province of Córdoba, Argentina 101
Rebeca Cena and Marilina González

Governance configurations in Northeastern Uruguay: integrated
management of waste and water resources 117
Claudia Ramos, Lucía Morales and Amalia Stuhldreher

Public action and discussions on the location of waste management
infrastructure in Cuetzalan, Puebla State, Mexico 203
Nancy Merary Jiménez-Martínez

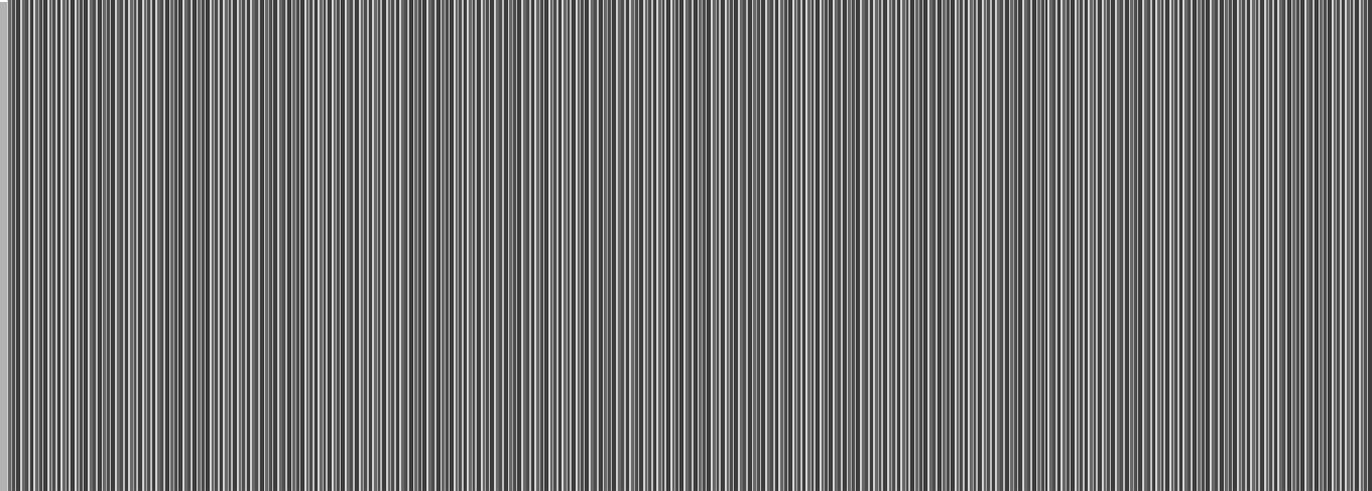
Interview

Disputes over natural resources, sovereignty and international arbitration: challenges for Latin America and Ecuador in strategic contracts

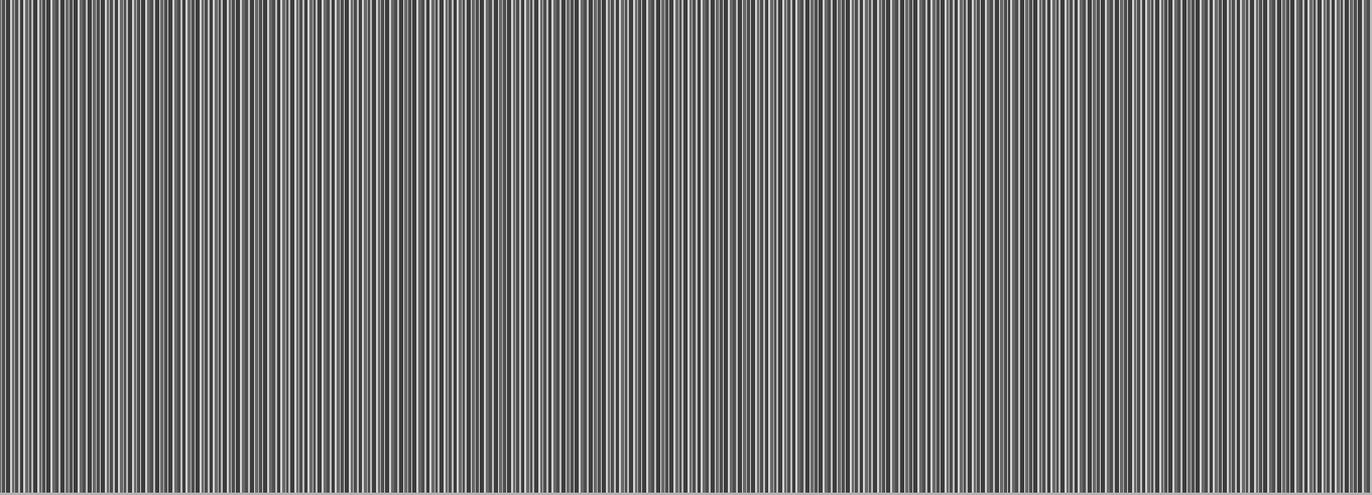
Interview with Rodrigo Constantine Sambrano 157
By *Diego Núñez Santamaría*

Editorial policy 165

Brief style guide 168



Tema central



Contratos del Estado: sectores estratégicos y disputas complejas

State contracts: Strategic sectors and complex disputes

Diego Núñez Santamaría

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia del
Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: diego.nunez@iaen.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4528-9162>

En esta edición n.º 20 de la revista analizamos un tema poco estudiado: los contratos del Estado y las disputas complejas que de ellos surgen. ¿Por qué es importante abordar este tema? Es un asunto de gran relevancia, ya que el Estado, al ejecutar actividades para satisfacer las necesidades de la sociedad, establece relaciones contractuales que a menudo generan disputas con importantes implicaciones sociales, jurídicas y económicas. Para ello, hemos seleccionado tres artículos que examinan distintas dimensiones de este campo, desde los litigios internacionales, pasando por los contratos internacionales en condiciones anómalas de emergencia, hasta la relación entre el FMI y la economía argentina.

En primer lugar, el artículo de Lenin Navarro Moreno aborda una laguna que puede ser ventajosa para Ecuador: la reconvenición en materia ambiental. Se trata de una institución jurídica que permite contrademandar o presentar una contrapretensión en un proceso jurídico. Es una figura propia del ámbito judicial que encuentra un espacio dificultoso en materia de arbitraje. Sin embargo, el cuidadoso análisis de la normativa y los casos relevantes que destaca el autor sugiere que estamos en presencia de una nueva institución que podría ser útil para la litigación internacional y la protección del medioambiente.

En el segundo artículo se explora una interesante relación entre la emergencia y el mercado. Al parecer, los postulados del orden espontáneo que expuso Hayek en 1966 no resultan tan acertados en escenarios complejos como la pandemia de la covid-19, en la que afloró, en gran medida, el interés avasallador de las

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 20, vol. 1, enero-junio de 2025, pp. 15-16.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n20.2025.393



grandes multinacionales farmacéuticas por maximizar las ganancias utilizando fondos públicos. Esta realidad es analizada por Katuska King Mantilla y César Carranza-Barona. ¿Qué cláusulas impusieron las farmacéuticas en los contratos que celebraron con los Estados? ¿Qué diferencias hay entre los contratos que suscribieron la Unión Europea y América Latina? ¿Cómo negociaron los países de la región? Son algunas de las interrogantes que plantean los autores.

El tercer artículo, escrito por Gonzalo Sanz, Damián Bil y Eduardo Sartelli, académicos argentinos, ofrece un profundo análisis sobre la relación económica entre Argentina y el Fondo Monetario Internacional. Casi siempre se considera que el FMI es el asesino de las economías débiles, pero el recorrido histórico de la economía argentina lleva a una conclusión diferente. Desde 1956, Argentina ha estado utilizando préstamos del FMI; incluso, en 2018 llegó a ser el mayor deudor de dicha institución financiera internacional. Los autores consideran que esto no se debe al FMI, sino a las frágiles políticas implementadas para generar una economía competitiva. Este modelo económico ha generado una conducta errante de empresarios que no logran insertarse ni ser competitivos frente a la economía mundial.

Para cerrar esta sección, se presenta la entrevista realizada a Rodrigo Constantine Sambrano, subprocurador de la Procuraduría General del Estado ecuatoriano, quien complementa el enfoque de los tres artículos publicados. Cuando se trata de abordar el tema de los contratos del Estado y las disputas internacionales, es casi ineludible escuchar la opinión ni conocer la experiencia de los abogados del Estado en los litigios internacionales. Según el entrevistado, las disputas entre los gobiernos y las comunidades locales, en el marco de la celebración de contratos de inversión, están relacionadas con la explotación de recursos naturales. La entrevista ofrece insumos sobre los desafíos del Estado en la presentación de contrademandas en los arbitrajes internacionales, las disputas jurídicas en la adjudicación de los contratos y los condicionamientos del FMI a la política fiscal y monetaria a los países de América Latina.

Invitamos a los lectores a sumergirse en este tema: los contratos del Estado desde los sectores estratégicos y las disputas políticas y económicas. A través de este volumen, buscamos proporcionar una comprensión detallada sobre cómo los contratos celebrados entre el Estado y actores privados no solo definen el desarrollo de los servicios esenciales, sino que también se convierten en el escenario de conflictos y negociaciones que reflejan intereses contrapuestos. Al acompañarnos en este recorrido, los lectores podrán explorar las dinámicas complejas que rodean las decisiones políticas, los retos legales y las implicaciones sociales y económicas, adquiriendo una perspectiva crítica y fundamentada sobre un tema que tiene un impacto directo en la región.

Contrademandas por Estados soberanos: práctica excepcional por daños ambientales dentro del arbitraje internacional de inversión¹

Counterclaim by sovereign States: exceptional practice for environmental damages within international investment arbitration

Lenin Navarro Moreno

Miembro del Consejo de la Inter-American Bar Association, Estados Unidos

Correo electrónico: pge.navarro@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0462-9247>

Recibido: 8-mayo-2024. Aceptado: 19-julio-2024. Publicado: 15-enero-2025.

Resumen

Debido a su complejidad jurídica y un bajo desarrollo conceptual, la normativa legal de la contrademanda es una práctica inusual en el derecho ambiental internacional. El examen de las reconvencciones de los Estados soberanos a inversores extranjeros en el marco de los contratos de inversión y los daños ambientales —en casos internacionales arbitrados en la CNUDMI, Ciadi y la CPA de La Haya— sugiere que las contrademandas del Estado ecuatoriano a las compañías Perenco Limited y Burlington Resources aportan elementos para la discusión. El análisis identifica precedentes globales que rebaten la idea de que los daños al medio ambiente no sean arbitrables. Las conclusiones apuntan a la necesidad de conceptualizar la figura de la contrademanda y realizar reformas al arbitraje sobre tratados internacionales con énfasis en los daños ambientales.

¹ Este artículo contiene insumos del trabajo final de máster (TFM) de mi autoría titulado *Reconvencción por daño ambiental en arbitraje internacional de inversión*, desarrollado para la obtención del título de Máster en Derecho Medioambiental y Sostenibilidad por la Universidad de Castilla La Mancha. El mencionado TFM no ha sido publicado ni se encuentra disponible al público.

Palabras clave: arbitraje de inversión, Burlington Resources, Ciadi, Chevron, CNUDMI, derecho internacional, Perenco Limited, reconvencción por daños ambientales.

Abstract

Due to its legal complexity and a lack of conceptual development, the regulation of counterclaims is an unusual practice in international environmental law. The examination of counterclaims by sovereign states against foreign investors in the framework of investment contracts and environmental damage (in international cases arbitrated at UNCITRAL, ICSID and the PCA at Haya) suggests that the Ecuadorian state's counterclaims against Perenco Limited and Burlington Resources provide new elements for discussion. The analysis identifies global precedents that refute the idea that environmental damage is not arbitrable. The conclusions suggest the need to conceptualise the concept of counterclaims and to reform international treaty arbitration with an emphasis on environmental damages.

Keywords: investment arbitration, Burlington Resources, ICSID, Chevron Corporation, UNCITRAL, international law, Perenco Limited, counterclaim for environmental damages.

1. Introducción

Los arbitrajes de inversión y los litigios contra los Estados soberanos fundamentan, entre otras prácticas puntuales, la noción de *complex litigatio* (Sherman, 2008), tanto por presentar retos inusuales lógicos y conceptuales, como por las cuestiones técnicas y especializadas en escena, así como por el abordaje de las cuantías altas cuyo desenlace en el espectro normativo no es predecible, entre otros. Argumentos para determinar los enlaces de sucesión o coexistencia, tales como los de doble jerarquía y los relativos a las diferencias de orden y de grado, son inoficiosos ya que el tema de los contratos complejos es sustantivo. Por ende, dentro de la arquitectura jurídica de excepción, la contrademanda o reconvencción es una práctica inusual en el derecho internacional debido a su complejidad jurídica.

Desde la teoría contractual y el derecho administrativo (Aagaard, 2014), el tema de las contrademandas no ha tenido un desarrollo conceptual ni jurídico estructurado; más por el contrario, la casuística rompió esquemas y presupuestos de la dogmática. Se abre el debate sobre si el sistema de arbitraje de inversiones tiene o no un sesgo estructural y formal que favorece los intereses de las corporaciones y multinacionales en detrimento de los intereses ambientales y comunitarios. Si bien el derecho de las inversiones, que regula y protege la inversión realizada por una persona o empresa en un país determinado, no fue ideado como vehículo para proteger el medioambiente o los derechos humanos, tampoco lo fue en el sentido de afectarlos e ir en contra de ellos.

Los daños ambientales, en principio, no son considerados parte integrante del arbitraje de inversión (Vicuña, 1998), pero la sofisticación del arbitraje internacional no implica que el rechazo a las reconversiones ambientales sea una práctica contraria a la protección de derechos. En tal sentido, ¿hasta qué punto es justo pretender que el arbitraje de inversión sea la respuesta para disputas internacionales que hagan referencia a derechos humanos o cuestiones del medioambiente? (Simma, 2011). Este tema se encuentra presente en las grandes disputas originadas en los contratos de inversión y concesiones con el Estado. Las transnacionales tienen una posición dominante en el mercado luego de la fragmentación del derecho internacional que privilegia la *lex mercatoria* (Ricagno, 2024) e incurrir en prácticas restrictivas o abusivas, razón por la cual el derecho de la competencia debe moderar su accionar.²

El arbitraje de inversiones es el escenario más complejo en los litigios internacionales contra los Estados soberanos (Schreuer, 2009) tanto por su complejidad conceptual al unir de forma poco armónica al derecho público local, en especial el derecho administrativo, con los estándares contingentes del derecho internacional, como por las cuantías inmensas que se encuentran en disputa. En el caso de Occidental Petroleum Corporation y Occidental Exploration and Production Company contra República del Ecuador, por ejemplo, la cuantía de la condena fue de USD 1769 millones (Ciadi,³ caso No. ARB/06/11), mientras que, en el caso de Venezuela contra ConocoPhillips fue de USD 8366,10 millones (Ciadi, caso No. ARB/07/30). Los montos, incluso, comprometen la estabilidad económica de países en vías de desarrollo. Estos casos petroleros tuvieron componentes ambientales que no concretaron en una contrademanda ambiental, como sí sucedió con Perenco Limited y Burlington Resources, contrademandado por Ecuador. Hasta la fecha, estos son los casos más exitosos de reconversiones ambientales a nivel mundial.

A esta dificultad se añade que los inversores extranjeros pueden acceder a tribunales de arbitraje (sin que necesariamente deban atravesar instancias judiciales nacionales) (Ricagno, 2024) y el alto costo que representa esto para la defensa de los Estados bajo la premisa de que solo los grandes laudos arbitrables deben intervenir en los procesos. Los Estados pagan en promedio más de USD 7,5 millones por la defensa, mientras que los costos de un tribunal arbitral son de más de USD 1,0 millón (Aceris Law LLC, 2017). Las contrademandas o *counterclaims* en el arbitraje internacional es un tema poco explorado (Mees, 2023) pese a su relevancia práctica y a las consecuencias jurídicas y económicas. Por eso, el propósito de este artículo es valorar la viabilidad jurídica y conceptual de las contrademandas con el objetivo de recalibrar la relación entre el inversionista y el Estado en el marco de los impactos ambientales y retomando los casos de Perenco Limited y

2 Como antecedente destaca el Sherman Antitrust Act, 26 Stat. 209, 15 U.S.C. y el caso Standard Oil Co. de New Jersey contra EE. UU. (1911), que marcaron hitos en el control del mercado sobre prácticas monopólicas en sectores de recursos energéticos.

3 Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

Burlington Resources en Ecuador. Se argumenta acerca de la inexistencia jurídica y conceptual de la reconversión de los Estados soberanos en disputas derivadas del arbitraje de inversión en el contexto de las concesiones.

En principio, el arbitraje de inversión es unilateral, esto significa que las garantías y los mecanismos de protección son aplicables al inversionista. Esta reflexión es absoluta en el momento en que la demanda se vuelve exclusiva en el ámbito del derecho internacional (*treaty arbitration*)⁴ y más permisible si se presenta sobre un tratado internacional y contrato. Por sus características, los daños ambientales no calzan en ninguna de estas dos excepciones, sin embargo, luego de la verificación de un daño y ante las pretensiones del inversionista resulta necesario dilucidar el tema. Los opositores conceptuales ponen énfasis, además de unilateralidad del mecanismo, en que el derecho aplicable para las reconversiones es el derecho interno. En la práctica esto no representa un obstáculo ya que en las disputas de inversión se aplica el derecho público local en la mayoría de las ocasiones.

En relación con la metodología, se acudió al método jurídico como enfoque sistemático y racional para la interpretación de normas o criterios jurídicos de precedentes internacionales sobre arbitraje de inversiones que constan en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya (CPA) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi). Estos casos se confrontaron con una valoración teleológica que buscó conocer o desentrañar el efecto útil de la norma o institución jurídica, así como para determinar el marco contextual con los preceptos históricos y fundacionales del derecho ambiental. La evidencia se complementó con bibliografía académica relacionada al objeto de este artículo. De igual modo, no existe muestreo ni medio aleatorio que llevaron a la escogencia de los casos de Perenco Limited y Burlington Resources, ya que se trata de precedentes únicos en mundo.

El presente artículo se estructura en tres partes. En la primera, se abordó la evolución del derecho ambiental internacional en torno a la jurisdicción que, en definitiva, dejó en evidencia la inexistencia de tribunales ambientales supranacionales pese a las disposiciones vertidas en dicha materia. La segunda parte describe y analiza los precedentes internacionales y retoma la casuística sobre las reconversiones en arbitraje de inversión a partir de los casos de Perenco Ecuador Limited contra Ecuador y Burlington Resources Inc. contra Ecuador. En las conclusiones, se sugiere la posibilidad del desarrollo fáctico y conceptual de la reconversión en los arbitrajes de inversión y la arbitrabilidad de los daños ambientales. Se destaca la necesidad de crear una instancia jurisdiccional especializada internacional ya que los daños ambientales, en principio, no son arbitrales.

4 Si bien la expresión *treaty arbitration* hace mención al arbitraje de inversión, no se limita conceptualmente a ello, ya que cualquier tratado, sea cual fuere su materia, podría incluir arbitraje en sus diversas modalidades.

2. Evolución del derecho ambiental internacional en torno a la jurisdicción

El derecho ambiental, con gran relevancia en las contrataciones del Estado y en la regulación del mercado, tuvo su origen en el derecho internacional para luego ser incluido en la normativa interna (Birnie, 2009). Su jurisdicción es de uno de los temas conceptuales complejos (Navarro, 2011), ya que desde la noción de soberanía incluida en la Paz Westfaliana (1648) se considera que ningún Estado puede ejercer imperio sobre otro, y eso incluye la cuestión jurisdiccional. La consolidación del sistema internacional de disputas internacionales de inversiones mediante el arbitraje, incluso con la división tradicional entre el derecho internacional público y privado, presenta quiebres importantes debido a que las personas naturales pueden demandar a los Estados sin la intervención de otros Estados ni amparados por protección diplomática (Vermeer-Künzli, 2007). Incluso, pueden existir demandas sin que haya tribunales preconstituidos, como en el arbitraje *ad-hoc* (Navarro, 2022).

Sin ahondar en problemas propios del derecho internacional, se considera que no existe jurisdicción internacional, pues no existe posibilidad coercitiva para que un Estado se someta a un poder ajeno (Navarro, 2011b). En temas comerciales y de inversión, el Estado puede ceder mediante instrumentos la capacidad de resolución de controversias; sin embargo, en cualquier momento puede denunciar o retirarse de ellos. Los tribunales o cortes internacionales tienen la jurisdicción y competencia en la medida en que los tratados otorguen dicha facultad (Tzeng, 2022). En consecuencia, tampoco existe una jurisdicción supranacional ambiental consustancial o primigenia, ya que dicha noción (la de jurisdicción) existe en lugares *sine imperio* o sobre bienes *res nullius*, como en el caso de las aguas marinas que no están sujetas a jurisdicción de un Estado en particular (Cotula & Thierry, 2020).

El derecho ambiental internacional ha tenido un corto pero intenso trayecto, comenzando en 1972⁵ con la Declaración de Estocolmo y extendiéndose hasta noviembre de 2022 con la COP27 de Egipto o Conferencia del Cambio Climático de Sharm El Sheikh. A continuación, se presentan las disposiciones jurisdiccionales en esta materia:

- La Declaración de Estocolmo de 1972, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, fue el primer instrumento que reconoció el desarrollo humano y el derecho a un ambiente sano mediante veintiséis principios. En esta conferencia emergió el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y no se instituyó un tribunal ambiental.
- Naciones Unidas por intermedio de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), emitió en 1987 el informe titulado *Nuestro Futuro Común*, que contiene elementos fundacionales sobre el desarrollo sustentable. Tampoco se recomendó la creación de un tribunal ambiental.

5 De forma general, se excluye del derecho ambiental internacional al Convenio de Londres de 1933, aplicado en gran parte de África colonizada mediante la creación de parques naturales y la protección de especies. No obstante, es necesario tomarlo en cuenta como referente histórico.

- En 1987 emergió el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que dañan la capa de ozono. La creación de un tribunal ambiental estuvo por fuera de las prioridades.
- La Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) o Cumbre de la Tierra de 1992 propuso la Declaración de Río, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre el Cambio Climático. En esta conferencia se reafirmó la Declaración de Estocolmo y el Programa de Acción Agenda 21. La creación de un tribunal ambiental internacional estuvo por fuera de la Cumbre.
- La Declaración de Río de 1992 contiene 27 criterios que guían el desarrollo sostenible, el medioambiente natural y otros. Estos criterios pueden ser utilizados en una disputa ambiental, tales como la responsabilidad común, la precaución, prevención, entre otros. Pese a ello, dicha Declaración no tuvo por objeto la creación de un órgano ambiental juzgador con jurisdicción y competencia internacional.
- El Principio 10 de los Principios de Río o Principios de Río+10 de 1998 sobre el acceso a la justicia y la participación pública, ofreció la pauta para la suscripción del Convenio de Aarhus, vinculante para Norteamérica, Europa y Asia. Este convenio antecede al Acuerdo de Escazú que busca el reconocimiento de los derechos en asuntos ambientales para América Latina y el Caribe. Al igual que sus anteriores, no pretendió la creación de un tribunal.
- El Acuerdo de Marrakech del cual surge la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994, fue el primer tratado económico/comercial que reconoció la optimización de los recursos como parte de las metas de desarrollo sostenible y protección del ambiente, sin embargo, estos temas no fueron abordados en profundidad. La OMC, vinculada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947, instituyó un sistema de solución de disputas entre los Estados que no tiene sentido jurisdiccional pues no estableció la cosa juzgada, ni formal, ni material respecto a los desacuerdos comerciales. Por otro lado, la OMC no pretendió la creación de un órgano supranacional de solución de disputas a nivel ambiental. Si bien, en los tratados de comercio internacional pueden incluirse capítulos sobre disputas de inversión, en Marrakech no se abordó el arbitraje de inversión.
- La Convención sobre el Cambio Climático de 1998 fue presentada durante el Protocolo de Kioto. El Protocolo buscó establecer obligaciones jurídicamente vinculantes para los países desarrollados en relación con la mitigación del cambio climático global, pese a que esto dista de la creación de un órgano jurisdiccional internacional.
- La Declaración del Milenio o Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas realizada en Nueva York en 2000 puso énfasis en el desarrollo sostenible con un enfoque de respeto y promoción de los derechos humanos y de lucha contra la degradación medioambiental. En su misión no se contempló la creación de un órgano supranacional para la resolución de disputas ambientales.
- La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo en 2002 fue creada para verificar el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre de Río de 1992. Se debatieron temas jurídico-económicos sobre las concesiones y contratos del Estado con especial énfasis en las asociaciones público-privadas. Sin embargo, estos temas de inversión no lograron vincularse con cuestiones arbitrales.

- La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible o Río+20 tuvo lugar en 2012. Este evento, que logró convocar a más de 192 Estados miembros, empresas del sector privado y organizaciones no gubernamentales, alcanzó consenso mediante la publicación de un documento no vinculante titulado *El futuro que queremos*, que no trató sobre las responsabilidades ambientales y de arbitraje.
- El Acuerdo de París de 2016 que estableció medidas para lograr la reducción de gases de efecto invernadero, no tuvo entre sus propósitos la creación de un tribunal internacional, pese a que el tratado era propicio para vincular las disputas de inversión con cuestiones ambientales.
- La Opinión Consultiva 23-2017⁶ sobre medioambiente y derechos humanos emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció por primera vez el derecho a un ambiente sano como un derecho autónomo fundamental para la existencia humana. Sin embargo, el cumplimiento de este derecho se encuentra lejos de una respuesta con relación a las reclamaciones ambientales en el contexto de los arbitrajes de inversión.
- Los tratados bilaterales de inversión y tratados de libre comercio hasta la fecha no han instaurado mecanismos arbitrales para la solución de disputas ambientales, pese a que poseen mecanismos de resolución de disputas, de trato justo y equitativo que terminan beneficiando a los inversores.
- La Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o COP27 realizada en Egipto tuvo por temas clave el financiamiento para pérdidas y daños, la adaptación y mitigación, entre otros. Entre los resultados no constó el compromiso para crear un tribunal internacional en materia ambiental.

Cabe destacar que el derecho ambiental que impulsa la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones no son de derecho internacional propiamente dicho. Este derecho se asienta sobre un esquema de integración cuya exigibilidad es diferente, pese a que intervienen una serie de instrumentos internacionales. En la Unión Europea, el caso *Achmea B. V. contra la República Eslovaca* (CNUDMI-PCA, caso No. 2008-13) limitó la vigencia del arbitraje de inversiones designado como *intracomunitario*. Este caso es referente en otros problemas jurídicos, como la sucesión de los Estados en derecho internacional. En los países europeos, crece la oposición al sistema (Juncker, 2014) no solo en la práctica *intracomunitaria*.⁷ En definitiva, pese al vigoroso y el rápido crecimiento del derecho internacional ambiental, aún se encuentra lejos la consolidación de una corte de este tipo.

6 El nombre completo del texto es: Obligaciones Estatales en Relación con el Medio Ambiente en el Marco de la Protección y Garantía de los Derechos a la Vida y a la Integridad Personal - Interpretación y Alcance de los Artículos 4.1 y 5.1, en Relación con los Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

7 Destaca el caso *LC Corp c. Polonia* llevado bajo reglas Uncitral. Polonia solicitó al Tribunal de Apelación de Ámsterdam ordenó una medida provisional que prohibiera a LC Corp seguir adelante con su reclamación, lo dicho sobre la base de la terminación del TBI en 2019. El Tribunal de Apelaciones de Ámsterdam no aceptó el pedido. Se argumentó que no fundamento jurídico para limitar la jurisdicción de un tribunal de Londres, al prevalecer el principio *Kompetenz-kompetenz* consagrado en la Ley de Arbitraje Inglesa de 1996.

Por su parte, *el Manual de Medio Ambiente y Comercio* del PNUMA, desde sus distintas ediciones desde 2001, no ha vinculado las disputas ambientales con el arbitraje internacional de inversión ni comercial. Aunque el financiamiento por terceros o *third party funding* (Qtaishat & Qtaishat, 2021) desborda el tema del presente artículo, su existencia y utilización es clave en disputas contra los Estados en el momento en que existen cuantiosas sumas en juego. ¿Si los financistas lucran de un posible laudo en disputas, deberían ser responsables de las contrademandas? Además, partiendo de que los temas ambientales no solo afectan al Estado o sus instrumentalidades y, que, por el contrario, también causan perjuicio del interés general y bien común, ¿cabría que en las contrademandas participen *amicus curiae* y estos puedan recibir compensación económica? Aunque estas preguntas ofrecen una pauta para una investigación más compleja y posterior, su referencia es ineludible en las demandas reconventionales.

3. Daños ambientales en disputas internacionales con Estados

En los contratos celebrados por el Estado, los temas ambientales son relevantes, al igual que las consecuencias extracontractuales que puedan derivarse de ellos. No obstante, no hay un parámetro objetivo ni subjetivo que permita validar o medir los abusos, violaciones a la ley o afectaciones ambientales que los inversionistas causan a los Estados debido a que, desde el ámbito doctrinal, el derecho de las inversiones solo aborda de forma exhaustiva el posible trato violatorio de los Estados a los estándares internacionales (Ho, 2019). Esto representa un claro desequilibrio, ya que el Estado otorga su consentimiento para arbitrar una disputa presentada por inversionistas sobre un tipo de reclamo que se desconoce en ese momento (Bjorklund, 2023). No suele ocurrir a la inversa.

Por eso, las contrademandas son complejas, ya que no siempre están disponibles para el Estado (Ishikawa, 2022), el cual debe liderar las discusiones y responsabilidades sobre los derechos humanos y ambientales. En extremo, el Estado puede condenar a multinacionales y empresas extranjeras por daños ambientales y exigir que estas ofrezcan una compensación posterior. Esto no es sencillo, ya que si se presentan demandas internacionales, usualmente se piden medidas provisionales y, aunque estas no existan, el Estado no debe alterar el *statu quo* bajo el argumento de que aquello podría agravar la relación con el inversionista. El tema radica en el vacío conceptual de la jurisdicción internacional, ya que los Estados solo ceden atribuciones a organizaciones conforme el derecho internacional.

3.1. Precedentes internacionales

La CNUDMI y el grupo de trabajo que elaboró el Working Group III (Investor-State Dispute Settlement Reform) de Viena en 2018 plantearon la necesidad de incluir reformas al sistema arbitral internacional, entre ellas, al tema de las contrademandas. En el párrafo 70 del *working*, se indicó que los Estados demandados por inversionistas pueden contrademandar, cuyo intento hasta ese momento era limitado y no estaba atado a cuestiones ambientales. En dicho *working* también

consta la propuesta de creación de un tribunal permanente. Era importante abrir el debate. El tema de las reconvenções estuvo ligado a cuestiones de interpretación, revisión, anulación y, en general, a los costos y duración de los procedimientos. Pese a que no hay norma expresa y que la práctica impone su necesidad, se consideró que es posible su presentación.

Si bien los precedentes y laudos (no precisamente *stare decisis*) no se han centrado en la reconvenção, la cuestión ambiental es un asunto transversal en varios hitos mundiales. Por ejemplo, en el caso *The Renco Group, Inc. contra República del Perú* (Ciadi, caso No. UNCT/13/1), la demanda fue desestimada por cuestiones técnicas que motivaron la presentación de una segunda solicitud que se encuentra pendiente de resolución (PCA, caso No. 2019-46), por lo menos hasta agosto de 2024. Esta segunda solicitud no sería arbitrada por el Ciadi, sino desde las reglas de la CNUDMI y la CPA. Vale indicar que Perú ha sido demandado en 31 ocasiones en arbitrajes de inversión (Ciadi, caso No. ARB/14/21).

El caso ambiental más grande y renombrado de la historia es *Chevron Corporation y Texaco Petroleum Corporation contra Ecuador* (CNUDMI-PCA, caso No. 2009-23) por los daños, contaminación ambiental y afectación que generó la multinacional petrolera a las comunidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana entre 1964 y 1992. Para las autoridades del país, Chevron destruyó la selva amazónica y era un *corruptor de jueces*. “Chevron cuenta con un aparataje de defensa multimillonario, estipulado en 400 millones de dólares y 900 abogados, encaminado a evitar el pago de 18.000 millones de dólares para remediar los daños ambientales que se dieron en la región amazónica” (Presidencia del Ecuador, s/f, 4.º párr.).

En este caso ocurrió una reconvenção inusual, ya que no fue el Estado ecuatoriano el que demandó en 1993 a la multinacional, sino un grupo de ciudadanos ecuatorianos. La empresa resolvió en 2013 contrademandar al país como respuesta por haber sido demandada. En 1993, los presuntos afectados por el daño y la contaminación ambiental a ríos y arroyos con desechos petroleros y tóxicos en la provincia de Lago Agrio acudieron a un tribunal de Nueva York, donde la demanda contra Texaco no prosperó bajo un análisis de *forum non conveniens* (Rogers, 1998) institución del derecho internacional privado y consuetudinario con relevancia en temas de jurisdicción que considera que un caso puede ser juzgado por un país o tribunal competente. En consecuencia, las cortes de Nueva York se declararon no competentes y la demanda fue trasladada a Ecuador.

En 2001, inició un litigio nacional en la ciudad de Lago Agrio, donde un juez de primera instancia y luego la Corte Provincial de Sucumbíos en apelación, condenaron a la empresa al pago de USD 9,5 mil millones. La Corte Nacional de Justicia de Ecuador en 2013 confirmó esta decisión. Vale recordar que, para este momento, Chevron había sido absorbida por Texaco. Para oponerse a dicha sentencia, Chevron inició la acción arbitral (CNUDMI-PCA, caso No. 2009-23) ante

la CPA y bajo el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI,⁸ alegando que el fallo del juez nacional estuvo permeado por fraude y corrupción. Se trata, sin duda, de una de las disputas legales más importantes en derecho ambiental internacional que no ha logrado resolverse pese a que el laudo arbitral de la CPA en 2018 estimó que Chevron no era responsable de los daños ambientales de los que se le acusaba.

El caso de Hesham Talaat M. Al-Warraq contra la República de Indonesia (Unctad,⁹ 2011) también marcó un hito, puesto que no hubo discusión o negación al hecho jurisdiccional de la contrademanda. Es decir, el tribunal declaró jurisdicción y competencia, aunque en la fase de méritos no admitió las pretensiones. Este caso abordó estándares de expropiación indirecta, trato justo y equitativo, protección y seguridad y denegación de la justicia siendo una disputa meramente bancaria sin elementos ambientales de trasfondo, algo excepcional ya que, en las grandes inversiones, por lo general, se encuentran presentes cuestiones energéticas, urbanísticas, manejo de desechos, entre otros, ligados al medioambiente.

En el caso Urbaser y CABB contra Argentina (Ciadi, caso No. ARB/07/26), sobre la base de un tratado internacional de inversión (TBI) suscrito entre España y Argentina, el gobierno presentó una contrademanda. La demanda de la empresa, que tiene por trasfondo la afectación de las inversiones de Urbaser S. A. y CABB en la provincia de Buenos Aires, contiene elementos ambientales relacionados con la captación, tratamiento, suministro de agua y alcantarillado. El caso es emblemático porque el gobierno de Argentina, en su contrademanda, justificó que la empresa concesionaria tenía obligaciones en materia de derechos humanos en la prestación de servicios públicos, es decir, responsabilidades sociales y ambientales, pese a que el tribunal rechazó la reconversión.

Otro caso emblemático fue el de Gustav F. W. Hamester GmbH y Co KG contra Ghana (Ciadi ARB/07/24), que tiene por justificación legal el incumplimiento del TIB entre Alemania y Ghana por parte de este último. El tribunal del Ciadi no admitió el pedido de reconversión de Ghana por su insuficiente argumentación. No obstante, en la base de datos de la Unctad no consta que el Estado de Ghana haya sido condenado con algún monto reparatorio. En el caso Aven contra Costa Rica (Ciadi, caso No. UNCT/15/3), sobre la base del TIB entre Estados Unidos y Costa Rica, el tribunal afirmó que es posible que existan demandas reconventionales basadas en el derecho ambiental internacional. Este es un hito relevante pese a la negativa del tribunal de escuchar las reconversiones por motivos procesales.

Aunque el arbitraje de inversión aplica el derecho administrativo y las normas de derecho público, la arbitrabilidad de los actos de gobierno y daños ambientales es un tema complejo. En principio, si no existe consentimiento para arbitrar, los árbitros no pueden conocer el caso, a esto se suma que la cuestión *per se* sea arbitrable. La intención de lograr o facilitar soluciones integrales no puede prevalecer sobre los

8 Las diversas acciones pueden verse en: <https://pca-cpa.org/en/cases/49/>

9 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

fundamentos básicos del arbitraje, siendo un tema que transversalmente se trató en el caso de *Saluka Investments B. V. contra República Checa* (CNUDMI, 2004).

En oposición a la dogmática general del arbitraje, cuya naturaleza es contractual puesto que se basa en la voluntad de las partes, el arbitraje de inversión es unilateral porque, partiendo de un tratado internacional, los inversores pueden iniciar un procedimiento arbitral contra el Estado sin su consentimiento. No se trata de un tema bilateral o sinalagmático; en tal sentido, no es factible encontrar responsabilidad para arbitrar daños ambientales salvo que esto conste en un contrato. En este caso, no se trataría de un arbitraje de inversión (*treaty arbitration*), sino de una disputa contractual como en el caso *Antoine Biloune y Marine Drive Complex Ltd. contra Ghana Investment Centre y Gobierno de Ghana* (CNUDMI, 1976a). El arbitraje contractual internacional, que no es de inversión, entra en la categoría de arbitraje comercial, aunque su naturaleza no sea mercantil.

Por otro lado, el derecho internacional de los derechos humanos, en principio, afecta las obligaciones de los actores privados indirectamente mediante el ordenamiento jurídico interno (Human Rights Committee, 2004). La pregunta sobre si el derecho ambiental general impone obligaciones directas a los actores privados es compleja porque, como se sostuvo, el arbitraje de inversión es de naturaleza unilateral y los instrumentos de derecho ambiental internacional no prevén arbitraje ni responsabilidad contra los actores privados. En todo caso, el sistema de derechos humanos estuvo alejado de tales cuestiones hasta antes del caso de *Achmea B. V. contra República Eslovaca* (CNUMDI-PCA, caso No. 2008-13) que manifestó que las cláusulas de arbitraje en los acuerdos de inversión no se corresponden con el principio de autonomía de los Estados miembro de la Unión Europea.

Que el derecho internacional público imponga obligaciones a privados (incluidas las ambientales) y que los Estados soberanos puedan entablar demandas y contrademandas a las personas o empresas extranjeras, quiebra los cimientos conceptuales y jurídicos del derecho internacional público y privado (Peters, 2020). Que los privados puedan demandar a los Estados por encima de los resguardos jurídicos del derecho internacional tampoco es ortodoxo; sin embargo, esto se explica, en parte, luego de otorgar un consentimiento unilateral y abierto a inversiones extranjeras que actúan en calidad de personas naturales o empresas.

Determinar las bases para las regulaciones respecto a la admisibilidad y jurisdicción en las contrademandas por daños ambientales es una necesidad latente, tanto en lo conceptual como en el aspecto normativo. La UNCITRAL Working Group III: Counterclaims in ISDS - Challenges and Prospects in Light of the Reform Process, mediante documento A/CN.9/WG.III/WP.149¹⁰ de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2018, propuso una reforma al sistema que se centró en los aspectos procesales de la solución de controversias en el marco de los tratados de inversión, excluyendo de su análisis temas de orden sustantivo. En dicho documento se anotó que: “no excluiría la posibilidad de que un Estado

10 Véase https://uncitral.un.org/en/working_groups/3/investor-state

podiera interponer una reconvencción cuando existiera una base jurídica (o una disposición subyacente) para hacerlo” (traducción propia). Esta propuesta no ha resuelto el tema central en el que lo conceptual, sustantivo y adjetivo de las reconvencciones por daños ambientales siguen pendientes de solución.

La posibilidad de una contrademanda ambiental es un tema del que poco se habla. Los tribunales en los casos de *Saluka Investments B. V. contra República checa* (CNUDMI, 2004), *Sergei Paushok, CJSC Golden East Company y CJSC Vostokneftegaz Company contra el Gobierno de Mongolia* (CNUDMI, 1976b) y *Spyridon Roussalis contra Rumania* (Ciadi, caso No. ARB/06/1) se negaron a escuchar las reconvencciones por las violaciones a la ley interna. En principio, no puede haber daños ambientales sin violación de la ley local, aunque esto tenga efectos transfronterizos. En el caso de *Klöckner Industrie-Anlagen GmbH y otros contra República Unida de Camerún y Société Camerounaise des Engrais* (Ciadi, caso No. ARB/81/2) sobre la base del *factory turnkey contract* que tenía por objeto la fabricación de fertilizantes, el Estado demandado presentó una reconvencción del contrato y su protocolo, pero no sobre el derecho internacional. Aunque este no es un caso significativo, es un antecedente claro.

En *Atlantic Triton Company Limited contra República Revolucionaria Popular de Guinea* (Ciadi, caso No. ARB/84/1), disputa que surge por la operación de embarcaciones pesqueras y el establecimiento de una industria pesquera, el Estado demandado contrademandó alegando que el inversionista llevó a cabo procedimientos ilegítimos para apoderarse de los buques del Estado que causaron daños financieros. Si bien, el tema contiene elementos ambientales y de sostenibilidad, la contrademanda no se fundamentó en aquello. Lo mismo sucedió con *S.A.R.L. Benvenuti & Bonfant contra República Popular del Congo* (Ciadi, caso No. ARB/77/2) a partir de la disputa sobre la operación de una empresa de propiedad conjunta con el Estado que fabricaba botellas de plástico y producía agua mineral, puntualmente sobre asuntos tributarios referidos al estatus fiscal especial de *Plasco S. A.* y una alegación de expropiación. La reconvencción que propuso el Estado hizo mención al impago sobre derechos comerciales e impuestos no pagados, además de alegar la construcción de una planta defectuosa.

Otra salida conceptual radica en la valoración de las reconvencciones como medio de defensa y no como una cuestión de reparación de daños. En *Amco Asia Corporation y otros contra República de Indonesia* (Ciadi, caso No. ARB/81/1) las demandas y reconvencciones fueron sobre la base de una cláusula de arbitraje contenida en el contrato de licencia. Durante la reconvencción, el Estado argumentó que Amco había cometido fraude. El tribunal señaló que la reconvencción de fraude fiscal fue presentada originalmente por Indonesia en su defensa y no como una reconvencción efectiva. Igualmente, en el caso de *Maritime International Nominees Establishment contra República de Guinea (II)* (Ciadi, caso No. ARB/84/4) la disputa surgió con la empresa de propiedad conjunta con el Estado conocida como *Sotromar* que explotaba depósitos de roca sedimentaria bauxita. El Estado, de forma secreta, había firmado un convenio con la empresa *Afrobulk*

para transportar la bauxita y presentó una reconvencción alegando el fracaso de la empresa liderada por Sotomar, incumplimiento de contrato, entre otros.

Tales precedentes sobre reconvencciones sirven de contexto para comprender los casos que siguen a continuación: Perenco y Burlington contra el Estado ecuatoriano (Ciadi, casos No. ARB/08/6 y No. ARB/08/5). Si bien los temas ambientales tienen incidencia o afectación sobre los derechos humanos, la correlación de hechos en cada caso no permite las generalizaciones doctrinales sobre el tema. De acuerdo con los cálculos generados desde la base de datos de Unctad (s/f), menos del 3 % de los casos que involucraron reconvencciones por el Estado entre 1987 y 2023 fueron demandados por presuntas violaciones a estándares internacionales. Pese a que el arbitraje es procesalmente más simple que un proceso judicial, en promedio, los casos tratados por reconvencciones en el Ciadi no se resuelven en menos de cinco años.

4. Contrademandas por daños ambientales y litigios de inversión en Ecuador

En la historia de la reconversión por arbitrajes de inversión, no existen otros casos exitosos a nivel mundial que los de Perenco Ecuador Limited y Burlington Resources Inc. contra Ecuador. Si bien, Chevron y TexPet contra Ecuador (II) y Chevron Corporation y Texaco Petroleum Company contra República de Ecuador (II) (PCA Case No. 2009-23), por su cuantía inicial en pretensión de USD 27 mil millones fue un hito mundial, no hubo reconvencción por parte del Estado. Las reclamaciones derivadas de las actividades petroleras de Texaco y la supuesta mala conformación del consorcio CEPE-Texaco tuvieron un capítulo de remediación ambiental que motivó a un litigio en Estados Unidos, donde la competencia no prosperó bajo el argumento de *forum non conveniens*. Dentro de la íter para condenar a la inversionista en Ecuador se logró la llamada sentencia “Lago Agrio” de 2012, en la que el tribunal ecuatoriano ordenó a Chevron y TexPet el pago de USD 9,5 mil millones por daños ambientales. Sobre esta condena Chevron demandó a Ecuador.

El caso Occidental Petroleum Corporation y Occidental Exploration y Production Company contra República de Ecuador (Ciadi, caso N.º ARB/06/11) fue un precedente mundial por ser la condena más alta, en su momento, contra un Estado soberano, por el monto de USD 1769 millones. Ecuador presentó una reconvencción bajo la supuesta conducta destructiva e ilícita de la empresa, incluyendo daños a datos y programas de *software* y falta de disponibilidad de torres de perforación. Dos hechos puntuales emanan de esta acción: 1) la contrademanda no era de carácter ambiental, pese a ser un litigio petrolero; 2) la contrademanda no prosperó, es decir, no fue aceptada. En tan sentido, los únicos precedentes de reconvencción ambiental siguen a continuación.

4.1. Perenco Ecuador Limited contra República del Ecuador

Este caso tiene por antecedente dos contratos de participación para la exploración y explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana, en los Bloques 7 y 21, entre Perenco Limited y el Estado ecuatoriano. En 2008, la empresa francesa demandó al Estado luego de que este último empezara a regular la repartición del valor excedente del precio del petróleo mediante la Ley 42 de 2006, estableciendo una participación mínima de los ingresos del 50 % a favor del Estado. Para el demandante, Ecuador modificó la participación del contratista en el contrato y violó el TBI Ecuador-Francia. El tribunal del Ciadi se pronunció sobre estas reclamaciones en su Decisión sobre Cuestiones Pendientes de Jurisdicción y Responsabilidad, enviada a las Partes el 12 de septiembre de 2014.

La disputa tuvo como fuente de consentimiento el TBI Ecuador-Francia. Los árbitros que resolvieron el caso fueron J. Christopher Thomas por el Estado ecuatoriano, Neil T. Kaplan designado por la empresa petrolera en calidad de inversionista y Peter Tomka designado por los coárbitros como presidente del tribunal. Vale destacar que el referido presidente, un diplomático eslovaco, se desempeñaba en ese momento como juez de la Corte Internacional de Justicia, es decir, su trayectoria no era propiamente arbitral. En lo procesal fue un caso complejo y profuso, con episodios que comúnmente no se observan (en conjunto) en los procesos de inversión, incluyendo ocho decisiones y un laudo.¹¹

Ecuador presentó una contrademanda ambiental luego de que sus peritos determinaran una afectación severa (desastre) en los dos bloques que controlaba Perenco, con contaminación de suelos y agua. El tribunal consideró y estuvo de acuerdo en que, si una relación jurídica (como un contrato de concesión) permite la presentación de un reclamo por parte del Estado por daños ambientales causados por las actividades del inversionista y, si dicho reclamo es probado, el Estado tiene derecho a una reparación integral de conformidad con los requisitos de la ley nacional. El tribunal estableció que un Estado tiene amplio margen para prescribir y ajustar sus leyes, normas y políticas ambientales en respuesta a las coyunturas y actuar frente a los riesgos que emanan de diversas actividades, incluidas las industrias extractivas como la petrolera.

Pese a que no existían precedentes hasta ese momento, el tribunal arbitral aceptó la reconvencción de Ecuador señalando, además, que el plazo de prescripción de cuatro años para juzgar un delito conforme al artículo 2235 del Código Civil no impedía la contrademanda. En resumen, el monto de la condena constante en el laudo arbitral del 27 de septiembre de 2019 fue de USD 448,8

11 A saber: Decisión sobre Medidas Provisionales - 8 de mayo de 2009; Decisión sobre la impugnación de Charles N. Brower - 8 de diciembre de 2009; Decisión sobre Jurisdicción - 30 de junio de 2011; Decisión sobre Cuestiones Pendientes de Jurisdicción y Responsabilidad - 12 de septiembre de 2014; Decisión sobre la moción de reconsideración de Ecuador - 10 de abril de 2015; Decisión provisional sobre la reconvencción ambiental - 11 de agosto de 2015; Decisión sobre la solicitud de desestimación de las reconvencciones de Ecuador presentada por la Demandante - 18 de agosto de 2017; Premio - 27 de septiembre de 2019; Decisión sobre la Suspensión de la Ejecución del Laudo - 21 de febrero de 2020; Resolución Procesal No. 2 (Procedimiento de Nulidad) - 21 de abril de 2020; Decisión sobre Anulación - 28 de mayo de 2021.

millones, mientras que Perenco fue condenada a pagar a Ecuador, sobre la base de la reconvencción, la suma de USD 54,4 millones. Aunque en proporción no resulta significativa la compensación, el caso conceptualmente es relevante en el ámbito del derecho internacional ambiental.¹²

4.2. Burlington Resources Inc. contra República del Ecuador

El caso de Burlington Resources Inc. contra República de Ecuador (Ciadi, caso No. ARB/08/5) tiene por antecedente los derechos creados y concedidos a la compañía estadounidense por el Estado ecuatoriano para la exploración, explotación y participación petrolera de los Bloques 7 y 21 en la Amazonía mediante su filial ConocoPhillips entre 1995 y 1999. Las reclamaciones se dieron luego de que la mencionada Ley 42 de 2006 y el Decreto 662 de 2007 aumentaron el porcentaje de participación de los ingresos del 50 % al 99 % a favor del Estado, por la decisión del Estado de migrar los contratos de participación a contratos de servicios y el proceso de caducidad para rescindir la participación en la producción del inversionista en acuerdos.

La disputa tuvo por fuente de consentimiento el TBI Ecuador-Francia. Para Burlington, las medidas adoptadas por el Estado resultaban en una expropiación indirecta de sus inversiones con una carga fiscal excesiva y una violación a los términos del contrato. La demanda ocurrió en 2008. En el procedimiento, el presidente designado fue Kaufmann-Kohler, el árbitro del Estado ecuatoriano fue G. Brigitte Stern, y por el demandante, Orrego Vicuña, F. y Stephen L. Drymer (este último reemplazado). Ecuador presentó contrademandas en busca de compensación por los daños al medioambiente e infraestructura de los campos petroleros causados por el demandante. Para el efecto, las Partes celebraron un acuerdo que confirió jurisdicción sobre las reconvencciones a este tribunal, como consta de la Resolución Procesal No. 8 del 21 de julio de 2011. Este hecho sin duda facilitó la admisibilidad del procedimiento.

El procedimiento sobre reconvencciones dio lugar a la decisión del 7 de febrero de 2017 que se convirtió en parte integral del laudo de 31 de agosto de 2017. La reconvencción por parte del Estado fue admitida en cuanto a forma y fondo, de este modo, se condenó a Burlington por los daños concernientes a la restauración ambiental y remediación de la infraestructura de los Bloques 7 y 21 por el monto de USD 41,77 millones. Esto compensó la condena que tuvo el país por USD 379,80 millones por violar, a criterio del tribunal los estándares internacionales de “expropiación directa, expropiación indirecta, trato justo y equitativo/nivel mínimo de trato, denegación de justicia, protección y seguridad plenas o similares” (traducción del editor).

De este modo, se sancionó parcialmente la práctica de la petrolera Burlington, siendo uno de los primeros y pocos casos internacionales en los que un tribunal arbitral reconoció la legitimidad de la contrademanda por parte de un Estado

12 En el procedimiento de anulación el tema de la reconvencción ambiental no fue objeto de revisión.

bajo un contrato de concesión por daños ambientales. En el laudo, los árbitros no determinaron la responsabilidad del inversionista (como ley sustantiva aplicable) a partir de la Constitución de Ecuador en materia de restauración de los derechos de la naturaleza y adopción de medidas para mitigar las consecuencias ambientales nocivas, ni desarrollaron una teoría al respecto.

5. Conclusiones

Este artículo abordó la inexistencia conceptual de la figura jurídica de las contrademandas o la reconvencción en las disputas derivadas por daños ambientales dentro del arbitraje de inversión en el contexto de los contratos de concesión que los Estados soberanos efectúan con inversores extranjeros. Al no haber jurisdicción, tampoco existe una noción conceptual sobre esta figura que pueda servir de referente para otros casos. Pese al corto pero intenso trayecto del derecho ambiental internacional, no existe un tribunal pese a las disposiciones jurisdiccionales que datan de 1972 y hasta 2022. No obstante, de los precedentes internacionales abordados, de manera especial, de las contrademandas del Estado ecuatoriano contra Perenco Limited y Burlington Resources, la casuística aporta elementos para una discusión al respecto.

El arbitraje de inversión permite profundizar en las reconvencciones, entre otros aspectos, porque los instrumentos internacionales sobre el medioambiente no contienen disposiciones arbitrales para la solución de controversias, ni contempla que los Estados soberanos demanden a los inversionistas. En materia de derecho internacional, los daños ambientales no han sido considerados como materia transigible y arbitrable, sin embargo, en la práctica, la reconvencción es un medio que permite que el Estado logre las reparaciones y compensaciones que el laudo arbitral estime. Por otro lado, los estándares de protección de las inversiones son unilaterales, es decir, el Estado siempre es el demandado. Los estándares de protección no se aplican contra las empresas o personas inversionistas, de allí la dificultad *prima facie* al aceptar la institución de la reconvencción por daños.

En las reconvencciones presentadas por Ecuador, una contra Burlington Resources Inc. y la otra contra Perenco Ecuador Limited, los hechos rebasaron a la teoría y dogmática jurídica en lo relacionado con los daños ambientales. El conjunto de hechos consumados abre la necesidad de conceptualizar jurídica y técnicamente el tema, lo cual implica realizar reformas al arbitraje sobre tratados internacionales. Las disputas de inversión, dadas sobre concesiones o contratos con el Estado, son cuantiosas y de las más complejas en el mundo. Pese a ello, existen vacíos conceptuales importantes y un tribunal ambiental internacional que intervenga es necesario. De entre los tipos de derecho, el positivo no llega a conciliar el administrativo con el internacional, razón por la cual deben aplicarse

principios generales y estándares que no suelen ser entendidos a la luz del derecho interno.

6. Referencias bibliográficas

- Aagaard, T. (2014). Todd S. Using Non-Environmental Law to Accomplish Environmental Objectives. *Journal of Land Use & Environmental Law*, 30(1), 35-62. <https://n9.cl/wyv9l>
- Aceris Law LLC (2017). The Cost of Investment Arbitration: UNCITRAL, ICSID Proceedings and Third-Party Funding. <https://n9.cl/y97dvk>
- Birnie, P. (2009). The Development of International Environmental Law. *British Journal of International Law*, 3(2), 169-190. <https://n9.cl/og0ht>
- Bjorklund, A. (2023). Particularities of Investment Arbitration. In S. Kröll, A. K. Bjorklund, & F. Ferrari (Eds.), *Cambridge Compendium of International Commercial and Investment Arbitration* (pp. 104-136). Cambridge University Press.
- Cotula, L., & Thierry, B. (2020). *Blue Economy. Why We Should Talk about Investment Law*. International Institute for Environment and Development.
- Ho, J. (2019). Creation of Elusive Investor Responsibility. *AJIL Unbound* 113. Cambridge University Press, London. <https://doi.org/10.1017/aju.2018.91>
- Human Rights Committee (2004). General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant (26 May). CCPR/C/21/Rev.1/Add.13
- Ishikawa, T. (2022). "Counterclaims: Jurisdiction and Admissibility". In Corporate Environmental Responsibility in Investor-State Dispute Settlement: The Unexhausted Potential of Current Mechanisms (pp. 87-116). Cambridge University Press.
- Juncker, J. (2014). *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic*. European Union.
- Mees, B. (2023). Counterclaims in Investment Arbitration: Towards an Integrated Approach, ICSID. *Review - Foreign Investment Law Journal*, 38(3), 567-594. <https://n9.cl/9ty3r>
- Navarro, L. (2022). La inversión en el arbitraje internacional. En L. Navarro (coord.), *Desarrollos modernos del derecho internacional privado, libro homenaje a Leonel Pereznieto Castro* (pp. 273-305). Tirant lo Blanch.
- _____. (2022). *El concepto de arbitraje*. Centro Internacional de Arbitraje de la Cámara de Bélgica y Luxemburgo en Perú. <https://ius360.com/el-concepto-de-arbitraje/>
- _____. (2018). *Noción de inversión extranjera*. Casa de La Cultura.
- _____. (2011). *Jurisdicción Internacional*, libro VII. Enciclopedia Jurídica Omeba.
- _____. (2011b). *La contratación internacional*, tomo IX-II. Enciclopedia Jurídica Omeba.
- _____. (1988). *El orden público y el orden privado*. Casa de la Cultura Ecuatoriana. Colección Rumichaca.
- Peters, A. (2020). *Business and Human Rights: Making the Legally Binding Instrument Work in Public, Private and Criminal Law*. Max Planck Institute MPIL Research Paper Series.

- Qtaishat, K., & Qtaishat, A. (2021). Third Party Funding in Arbitration: Questions and Justifications. *International Journal for the Semiotics of Law - Revue Internationale de Sémiotique Juridique*, 34(2), 341-356. <https://philpapers.org/rec/QTITPF>
- Ricagno, F. (2024). Derechos humanos e inversores extranjeros en el Acuerdo de Escazú y el Tratado Bilateral de Inversión Estados Unidos-Ecuador: condicionantes jurídicos *Estado & comunes*, 2(19), 139-157. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.374
- Rogers, A. (1988). Forum Non Conveniens in Arbitration. *Arbitration International*, 4(3), 240-254. <https://academic.oup.com/arbitration/article/4/3/240/265554>
- Schreuer, C. (2009). *The ICSID Convention: a commentary*. Cambridge University Press.
- Sherman, E. (2008). The MDL model for resolving complex litigation if a class action is not possible. *Tulane Law Review*, 82(6), 8-12. <https://n9.cl/b9gen>
- Simma, B. (2011). Foreign investment arbitration: a place for human rights? *International & Comparative Law Quarterly*, 60(3), 573-596. <https://n9.cl/ar1o6x>
- Tzeng, P. (2022). Incidental Jurisdiction in International Adjudication and Incidental Determinations by International Organizations. *American Journal of International Law*, 116, 186-190. <https://n9.cl/u0v07>
- Unctad (2011). Hesham Talaat M. Al-Warraq v. The Republic of Indonesia. <https://n9.cl/xvnyx>
- _____. (s/f). Nombre y número del caso. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement>
- Vermeer-Künzli, A (2007). As if: the legal fiction in diplomatic protection. *European Journal of International Law*, 18(1), 37-68. <https://n9.cl/610wh>
- Vicuña, F. (1998). Institut de Droit International: Responsibility and Liability Under International Law for Environmental Damage. *International Legal Materials*, 37(6), 1473-81. <https://n9.cl/vtakk>

Documentos internacionales, normativos y de prensa

- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones [Ciadi]. *Gustav F.W. Hamester GmbH & Co KG v. República de Ghana, Case ARB/07/24*. <https://n9.cl/vcjlT>
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional [CNUDMI] (2004). *Saluka Investments B.V. v. The Czech Republic*. <https://www.italaw.com/cases/961>
- _____. (1976a). *Antoine Biloune and Marine Drive Complex Ltd. v. Ghana Investment Centre y el Gobierno de Ghana*. Laudos del 27 de octubre de 1989. <https://n9.cl/zuhdb>
- _____. (1976b). *Sergei Paushok, CJSC Golden East Company and CJSC Vostokneftegaz Company v. The Government of Mongolia*. <https://www.italaw.com/cases/816>
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. *Achmea B.V. v. The Slovak Republic, PCA Case No. 2008-13*. <https://www.italaw.com/cases/417>
- _____. *Chevron Corporation and Texaco Petroleum Corporation v. The Republic of Ecuador, Case No. 2009-23*. <https://italaw.com/cases/257>

- Congreso Nacional (2005). *Código Civil*. Codificación No. 2005010. <https://n9.cl/13duk>
- Corte Permanente de Arbitraje de La Haya [PCA]. *Chevron and TexPet v. Ecuador (II) Chevron Corporation and Texaco Petroleum Company v. The Republic of Ecuador (II)*, Case No. 2009-23. <https://www.italaw.com/cases/257>
- _____. *The Renco Group, Inc. v. The Republic of Peru (II)*, Case No. 2019-46. <https://www.italaw.com/cases/6179>
- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones [Ciadi]. (2024). *The ICSID Caseload - Statistics*. <https://n9.cl/ahfqw>
- _____. *Bear Creek Mining Corporation v. Republic of Peru*, Case No. ARB/14/21. <https://www.italaw.com/cases/2848>
- _____. *S.A.R.L. Benvenuti & Bonfant v. People's Republic of the Congo*, Case No. ARB/77/2. <https://www.italaw.com/cases/3522>
- _____. *Amco Asia Corporation and others v. Republic of Indonesia*, Case No. ARB/81/1. <https://www.italaw.com/cases/3475>
- _____. *Klöckner Industrie-Anlagen GmbH and others v. United Republic of Cameroon and Société Camerounaise des Engrais*, Case No. ARB/81/2. <https://www.italaw.com/cases/3373>
- _____. *Atlantic Triton Company Limited v. People's Revolutionary Republic of Guinea*, Case No. ARB/84/1. <https://www.italaw.com/cases/3461>
- _____. *Maritime International Nominees Establishment v. Republic of Guinea (II)*, Case No. ARB/84/4. <https://www.italaw.com/cases/3361>
- _____. *Spyridon Roussalis v. Romania*, Case No. ARB/06/1. <https://www.italaw.com/cases/927>
- _____. *The Renco Group, Inc. v. Republic of Peru [I]*, Case No. UNCT/13/1. <https://www.italaw.com/cases/906>
- _____. *Aven and others v. Costa Rica David R. Aven, Samuel D. Aven, Giacomo A. Buscemi and others v. Republic of Costa Rica*, Case No. UNCT/15/3. <https://n9.cl/bqd18>
- _____. *Burlington Resources Inc. v. Republic of Ecuador*, Case No. ARB/08/5. <https://www.italaw.com/cases/181>
- _____. *Perenco Ecuador Ltd. v. Republic of Ecuador and Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (Petroecuador)*, Case No. ARB/08/6. <https://www.italaw.com/cases/819>
- _____. *Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Biskaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. Argentine Republic*, Case No. ARB/07/26. <https://www.italaw.com/cases/1144>
- _____. *ConocoPhillips Petrozuata B.V., ConocoPhillips Hamaca B.V. and ConocoPhillips Gulf of Paria B.V. v. Bolivarian Republic of Venezuela*, Case No. ARB/07/30. <https://www.italaw.com/cases/321>
- _____. *Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company v. Republic of Ecuador*, Case No. ARB/06/11. <https://www.italaw.com/cases/767>
- _____. *Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company v. Republic of Ecuador (II)*, Case No. ARB/06/11. <https://www.italaw.com/cases/767>
- Presidencia del Ecuador (s/f). *Chevron causó en Ecuador un desastre natural superior al de British Petroleum y Exxon Valdez*. <https://n9.cl/43c72>

Negociación de contratos complejos: financiamiento para investigación y desarrollo (I+D) y compras anticipadas de vacunas para la covid-19 entre 2020-2021¹

Negotiating complex contracts: research and development (R&D) funding and advance vaccine purchases for COVID-19 between 2020 and 2021

Katuska King Mantilla

Docente-investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas en la Universidad Central del Ecuador y directora del Observatorio Financiero, Ecuador

Correo electrónico: katuska.king@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4704-3919>

César Carranza-Barona

Docente-investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas en la Universidad Central del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: cesar.carranza.barona@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-1625>

Recibido: 12-mayo-2024. Aceptado: 8-agosto-2024. Publicado: 15-enero-2025

Resumen

Este artículo examina el financiamiento para la investigación y el desarrollo (I+D), la compra anticipada de vacunas contra la covid-19 y los contratos complejos que los Estados firmaron con las empresas farmacéuticas. A partir

¹ Este artículo contiene insumos de la versión inicial del documento de investigación (Research Paper) titulado *COVID-19 Vaccines as Global Public Goods: Between life and profit*, publicado por el South Centre en 2022 en el siguiente enlace: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2022/05/RP154_COVID-19-Vaccines-as-Global-Public-Goods_EN.pdf.

de información del Centro de Salud Global y el Tribunal de Cuentas Europeo, los hallazgos apuntan a que las farmacéuticas obtuvieron fondos públicos para el desarrollo de vacunas y aprovecharon su posición privilegiada para imponer cláusulas contractuales a los países. Las condiciones de la producción/distribución y las indemnizaciones por efectos secundarios de la vacuna son algunas de las cláusulas. Las conclusiones sugieren que los grandes ganadores durante la pandemia fueron las farmacéuticas, que los Estados no obtuvieron beneficios por la inversión realizada en la I+D y que algunos países de América Latina aceptaron imposiciones contractuales, entre ellas, mantener la confidencialidad y reserva de los contratos.

Palabras clave: Centro de Salud Global, covid-19, economía política internacional, Fosun Pharma, multinacionales farmacéuticas, Pfizer-BioNTech, relaciones de poder.

Abstract

This article examines research and development (R&D) funding, the advance purchase of COVID-19 vaccines and the complex contracts that states signed with pharmaceutical companies. Drawing on information from the Centre for Global Health and the European Court of Auditors, the findings suggest that pharmaceutical companies obtained public funds for vaccine development and took advantage of their privileged position to impose contractual clauses on countries, including production/distribution conditions and compensation for vaccine side effects. The findings suggest that the big winners during the pandemic were the pharmaceutical companies, that states did not benefit from the investment made in R&D, and that some Latin American countries accepted contractual impositions, including maintaining the confidentiality and non-disclosure of contracts.

Keywords: Center for Global Health, COVID-19, international political economy, Fosun Pharma, multinational pharmaceutical companies, Pfizer-BioNTech, power relations.

1. Introducción

La pandemia de la covid-19 fue categorizada por Costa (2021, p. 13) como un *accidente normal*,² “un acontecimiento disruptivo de gran envergadura, al mismo tiempo *previsible e inevitable*”.³ Un accidente que trastocó las dinámicas globales e implicó el despliegue de medidas restrictivas de movilidad, confinamiento y uso de mascarillas para contener la propagación del virus SARS-CoV-2 y evitar la saturación de los sistemas sanitarios. Estas medidas afectaron la cotidianidad de las personas y tuvieron efectos directos en las actividades económicas, provocando, entre otras, la contracción de la demanda, el cierre de negocios y la industria, y afectaciones en los sectores formal e informal. De este modo, la

2 Término acuñado por Charles Perrow ante la explosión de un reactor nuclear en 1979 en Pensilvania, Estados Unidos.

3 Énfasis en cursiva en el texto original.

mayoría de las actividades laborales, educativas, comerciales, médicas, financieras y recreativas se adaptaron a la *modalidad virtual*.

Una de las respuestas planteadas y discutidas para mitigar la propagación del virus fue la de impulsar y dedicar recursos de distintas fuentes para la investigación y el desarrollo (I+D) de vacunas. Se procuró evitar un aumento en el número de personas contagiadas, así como los efectos adversos en quienes ya estaban infectados, muchos de los cuales requirieron atención en unidades de cuidados intensivos que, desbordadas por la demanda, resultaron insuficientes (González-Castro, *et al.*, 2020). La gran dificultad de optar rápidamente por una vacuna como respuesta de protección es que el proceso de I+D requiere validaciones extensas entre diez y quince años (Tribunal de Cuentas Europeo [TCE], 2022). No obstante, esta respuesta se aceleró significativamente en comparación con los tiempos habituales (Ugalde, *et al.*, 2022). En enero de 2020 la secuenciación genética del virus SARS-COV-2 fue de conocimiento público y los primeros genomas indicaron que el virus se generó en la ciudad de Wuhan, en China, entre noviembre y diciembre de 2019 (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2021b).

Los primeros países en iniciar la compra anticipada de vacunas contra la covid-19 fueron Reino Unido y Estados Unidos y, posteriormente, la Unión Europea (TCE, 2022). Para la compra se acudió a los contratos complejos que según Brown, Potoski y Slyke (2016) se trata de un acuerdo legal difícil de ejecutar puesto que los bienes o servicios objeto de la contratación son técnicamente complicados y presenta dificultades para describirse o producirse (Brown, Potoski & Slyke, 2016). En el contexto de la pandemia, estos contratos son considerados complejos porque se negociaron sobre un producto que no existía que estaba en proceso de I+D y cuyos efectos secundarios o raros no habían sido identificados a cabalidad.

Por lo anterior, este artículo estudia cómo se llevó a cabo el financiamiento para la I+D de las vacunas contra la covid-19 en las condiciones antes mencionadas y discute las cláusulas que dentro de los contratos complejos requirieron las farmacéuticas desarrolladoras de las vacunas. También se analiza y compara las negociaciones de ciertas cláusulas de estos contratos entre países de América Latina y la Unión Europea, reflexión que se complementa con el abordaje del caso que negoció China a través de la empresa Fosun Pharma con Pfizer-BioNTech, que contiene cláusulas atípicas poco utilizadas hasta el momento. Estas cláusulas pueden ser complejas y se inscriben en la estrategia tradicional que tienen las empresas para mantener una protección legal o normativa propia (King, 2020), sobre todo, en la resolución de controversias con los Estados. Este artículo nos permite conocer los entretelones del manejo de poder de las grandes empresas farmacéuticas durante la negociación de las vacunas contra la covid-19.

Para develar las relaciones de poder y las capacidades diferenciadas de negociación para la compra anticipada de vacunas entre los países hegemónicos y los del Sur global (latinoamericanos), se utilizó el marco teórico y conceptual de la economía política internacional (EPI) en su vertiente crítica, particularmente,

desde los planteamientos de Robert Cox (1981), para quien la *hegemonía* alude al liderazgo de un Estado o una clase social que logra, mediante capacidades de negociación, imponer una visión del mundo que representa a sus intereses. Este enfoque se complementó con la perspectiva del poder dentro de la gubernamentalidad neoliberal de Michel Foucault (2012), una nueva forma de gobierno de las poblaciones en la cual la sociedad deviene en empresa y los individuos en *empresarios de sí mismos*, tomando centralidad la competencia.

La metodología utilizada para esta investigación fue mixta, con alcance exploratorio. Para el financiamiento de la I+D se empleó información cuantitativa de acceso público recopilada por el Centro de Salud Global (2021), espacio académico de investigación de alcance mundial sobre gobernanza global en salud adscrito al Instituto de Postgrado en Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra, Suiza, que recopiló datos de diversas bases públicas respecto a los montos de I+D y compras anticipadas para la vacuna contra la covid-19.⁴ Respecto a los datos cualitativos, se recurrió a información de fuentes oficiales como el Tribunal de Cuentas Europeo, Parlamento Europeo, Comisión Nacional de Valores de Estados Unidos y fuentes periodísticas, para analizar las particularidades y elementos complejos de los contratos utilizados por los Estados para asegurar anticipadamente las vacunas para su población.

El presente artículo se encuentra organizado en cuatro partes. En la primera consta el marco teórico que pone atención a la economía política internacional y las posiciones de poder, tanto de las empresas farmacéuticas como de los Estados. Luego, continúa una sección que expone cifras de la financiación para I+D y de las compras anticipadas de vacunas a escala global. En la tercera parte se analiza, por un lado, las cláusulas de compras anticipadas de vacunas en América Latina y la Unión Europea y, por el otro, la alianza estratégica de Fosun Pharma en China para beneficiarse de la adquisición de las vacunas. Al finalizar, constan las conclusiones.

2. Economía política internacional

Lo acontecido durante la pandemia de la covid-19, con particular atención en la I+D y el acceso a las vacunas, bien puede examinarse desde la perspectiva de la EPI, tanto por sus repercusiones e interrelaciones mundiales, como por el modo en que se manifestaron las posiciones de poder que ejercieron los diferentes actores a escala internacional y transnacional. La británica Susan Strange (1994), precursora de la EPI, mencionó que son cuatro las fuentes de poder a nivel mundial, una de ellas, el conocimiento, cuyo acceso se encuentra atravesado por una multiplicidad de factores que implican una posición dominante y privilegiada que puede ser utilizado a favor de quien lo posee. A esta fuente de poder se añaden aquellas especificidades normativas que pueden beneficiar a quien conoce detalles que no son de dominio público.

4 Que no se tenga acceso al contenido de los contratos no implica que la información agregada no esté disponible, lo mismo para los recursos destinados a I+D.

El enfoque que adopta este artículo es el de la teoría crítica de la EPI basada en la postura de Cox conforme lo reconstruyó Reyes (2021). Desde esta perspectiva de raigambre gramsciana, los ejercicios de poder en las relaciones internacionales se dan en los términos de la hegemonía internacional. Para ello, hay una significación del poder en términos de fuerza, articulada por tres componentes: ideas, capacidades materiales e instituciones, que se complementa con algunas consideraciones provenientes de la analítica foucaultiana del poder que, si bien no parten de las referencias atinentes al estudio de las relaciones internacionales, permiten complejizar el análisis de las relaciones de poder y los lugares que ocupan estas relaciones entre los diferentes agentes involucrados en su ejercicio.

Las dos premisas centrales de esta perspectiva son: 1) las relaciones de poder no son un tipo de relación paralela como las económicas, internacionales, entre otras, sino, un *componente de toda relación* (Foucault, 2011); y 2) “donde hay poder hay resistencia” (Foucault, 2002, p. 116). Esto último no debe entenderse como una sentencia taxativa que alude a un rechazo inherente a toda relación de poder. Desde esta segunda premisa, en toda relación de poder participan una parte, o algunas, desde donde se ejerce el poder, y otra, u otras, sobre la cual se ejerce el poder. En el sentido foucaultiano, dicha resistencia se refiere al efecto que el ejercicio de poder produce en la parte sobre la cual es ejercido, pudiendo, aunque no necesariamente, manifestarse en forma de rechazo.

Ambas posturas coinciden en separar el poder o la hegemonía de la mera dominación. Esta es, para ambas visiones, una relación de subordinación absoluta en la cual la parte dominante anula cualquier posibilidad de respuesta de la parte dominada. Por su parte, la hegemonía, desde la posición gramsciana, implica la posibilidad del rechazo coyuntural a ciertos dictámenes de la parte que ejerce el poder, pero dentro de unos límites ideológicos aceptados, es decir, sobre los que existe un consenso a manera de sentido común. Lo propio desde la postura foucaultiana, según la cual, a diferencia de la dominación, el ejercicio del poder presupone la libertad de la parte sobre la cual el poder se ejerce. El rechazo es siempre una opción, mas no una alternativa. Es, en otras palabras, una posibilidad de agencia que, pese a que no se subordina por entero a la lógica al servicio del orden imperante, tampoco lo subvierte.

Con estas consideraciones, es preciso definir algunos puntos clave de observación respecto del panorama internacional de fuerzas dentro del cual se desarrolló la coyuntura del desarrollo y distribución de vacunas contra la covid-19. El primero es la lógica dentro de la cual se enmarcan estos procesos, es decir, el factor ideológico de la hegemonía. Tal como lo sostuvo Wade (2017), la ideología de la globalización neoliberal desde la década de 1980 se caracteriza por el ideario desarrollista centrado en el intercambio antes que en la producción. Los actores internacionales, en especial, los Estados soberanos, son instados a respetar y fomentar la competencia junto con los derechos de propiedad. De esto se deriva que el eje de acomodo de las relaciones económicas internacionales

sea el que privilegia los beneficios económicos de las empresas multinacionales (EMN), antes que el bienestar social global y la equidad entre Estados.

Cox (2003) se refiere a este acomodo como un *desequilibrio moral* en el que los derechos de propiedad son arraigados en el sentido común global en torno al cual se establecen los límites de la discusión y agencia de las fuerzas internacionales, relegando a un segundo plano la moralidad de la justicia y la equidad social. En el contexto de las EMN farmacéuticas y el control global de enfermedades, esto se expresa, como señalan May y Sell (2022), en un sistema regente del comercio de productos farmacéuticos que privilegia los derechos lucrativos de las grandes empresas por encima de los derechos de los países de bajos recursos y de sus poblaciones a recibir tratamiento para sus enfermedades.

El acceso desigual a medicamentos y vacunas se encuentra también atravesado por las asimetrías de la información y por supuestos relacionados con el mercado y la participación de los Estados instituidos como verdades naturalizadas. Desde los enfoques convencionales se construyó un imaginario que caracterizó a la gestión gubernamental como ineficiente, razón por lo que se debe dejar al mercado operar de manera natural, sin intervención, delegando al ámbito privado, incluso en sectores claves como la salud. Se asume, entonces, que la intervención del Estado debe limitarse a mantener los derechos de propiedad, a cumplir con los contratos y solucionar los fallos del mercado, entre ellos los de información (Stiglitz, 2000). No obstante, el rol del Estado y del mercado van más allá de este individualismo metodológico y de racionalidad instrumental. Como mencionó Mazzucato (2021, p. 37): “Los mercados no son el resultado de la toma individual de decisiones, sino de cómo se regula cada agente creador de valor, incluido el propio Gobierno [...] Los mercados están ‘integrados’ en reglas, normas y contratos que afectan al comportamiento organizativo, las interacciones y los diseños institucionales”.

Esto permite trasladar el análisis desde la teoría económica convencional hacia la EPI, cuya lectura crítica facilita una reflexión más profunda sobre la distribución y ejercicio de la agencia y las capacidades de los diferentes actores internacionales, particularmente, de los Estados de altos y bajos recursos y las EMN durante la emergencia sanitaria global provocada por la covid-19. Esta distribución de las capacidades de agencia se expresa en sentido gradual desde la posibilidad de acción y negociación de los actores respecto de los flujos globales de desarrollo y distribución de vacunas, así como en su capacidad de incidencia sobre la lógica subyacente a la hegemonía (donde el nivel más alto consistiría en tener la capacidad de imponer parámetros hegemónicos o proponer alternativas, y en el nivel más bajo la sola capacidad de aceptación o rechazo de los términos del poder). El análisis gira en torno a dos procesos: el financiamiento de I+D de vacunas y los mecanismos contractuales para la distribución-adquisición de estas.

De acuerdo con esto, la principal posición en la distribución global de fuerzas, antes que pueda ser ocupada por los países de renta alta —aunque su lugar es también privilegiado— corresponde a las EMN. Dada su capacidad de aprovechar las diferencias político-económicas entre Estados para su beneficio y distribuir

sus acciones y afianzamientos legales entre ellos, las EMN pueden movilizar y modelar los parámetros hegemónicos que delimitan la capacidad de agencia de los Estados y otros organismos internacionales, así como las posibles relaciones de mercado que se tienden entre ellos (Jarblad, 2003). Surge así una subordinación de la política y economía estatal a las EMN. En lo correspondiente al financiamiento de I+D de vacunas, se observó, incluso, que los países de renta alta se ajustaron a las EMN, actuando según Mazzucato (2013) como un *Estado emprendedor*, es decir, asumiendo los riesgos financieros con inversión pública, sin recibir réditos económicos ni la difusión de bienes de conocimiento para su uso fuera de las EMN a las que se benefició con la inversión.

En el contexto de la distribución y adquisición de vacunas se sostiene, por un lado, que la compra anticipada y excesiva de vacunas requirió de significativas inversiones públicas por parte de los países de renta alta. Esta situación apunta a una economía hegemónica que favoreció el consenso entre actores y que resultó en el acceso desigual a las vacunas a nivel global. No hubo una lógica de reciprocidad, justicia y equidad social. Por otra parte, se observó una clasificación de las capacidades de negociación de las cláusulas —principalmente relacionadas con el carácter privativo de la distribución de las vacunas y con la exención de responsabilidades por efectos secundarios— donde ciertos países, no solo los de renta alta, sino también aquellos con presión de bloque como la Unión Europea, que gozaron de una mayor capacidad de negociación de estas cláusulas. Mientras tanto, otros países de renta más baja, como los latinoamericanos, debido a un bajo nivel de organización como bloque regional, negociaron de manera bilateral con las empresas farmacéuticas, mermando sus posibilidades de negociación al punto en que debieron escoger entre aceptar o rechazar las cláusulas impuestas de modo más estricto por las EMN.

3. Financiamiento, compras anticipadas y derechos de propiedad

La apremiante necesidad de contar con vacunas contra la covid-19 generó que, a mediados de 2021, cuando su desarrollo se encontraba en un punto álgido en términos de competencia, se tuviera al menos 23 vacunas autorizadas o en distintos niveles de aprobación. Este proceso fue posible por los recursos otorgados por los países de renta alta cuya contribución por concepto de I+D a julio de 2021 ascendió a más de USD 6500 millones de dólares (Global Health Centre, 2021). De esa cifra, el 36 % (USD 2355 millones) provino de Estados Unidos, 23 % de Alemania (USD 1507 millones), 8 % Hong Kong (USD 503 millones), 8 % Reino Unido (USD 501 millones)⁵, y 5 % tanto de la Unión Europea (USD 331 millones), como de Canadá (USD 284 millones) y otros países como Noruega, Singapur, China y Arabia Saudita, en orden de aporte (*Ibid.*). Sopesando la contribución para I+D con relación con el

5 Estados Unidos, Alemania, Hong Kong y Reino Unido concentraron el 74 % de la inversión recibida por las empresas farmacéuticas para la I+D de vacunas contra la covid-19.

producto interno bruto (PIB) de cada país, los principales inversores fueron Hong Kong, Noruega, Singapur, Alemania, Arabia Saudita y Reino Unido.⁶

La principal fuente de financiamiento para la I+D de las vacunas fue pública. A julio de 2021, de acuerdo con Global Health Centre, el 90,69 % de los recursos entregados provino del sector público, con USD 5976 millones. Los aportes de la filantropía (como los otorgados por la Fundación Bill y Melinda Gates, personajes como Jack Ma de Alibaba Group o la cantante Dolly Parton), que fueron ampliamente publicitados, resultaron ser marginales respecto de la inversión pública, más aún frente a las compras anticipadas de vacunas a las EMN. Así, el sector privado contribuyó con un 7,9 %, mientras que la filantropía lo hizo en un 1,3 %.

Mazzucato en 2013 describió el imaginario extendido sobre la forma y el rol que cumple el Estado en la innovación tecnológica y científica. Tal imaginario supone a un Estado deslindado de la innovación e incapaz de potenciarla; pero, por el contrario, el Estado debe mantenerse en los márgenes y apoyar la innovación de manera incipiente. Sin embargo, se desconoce que las grandes transformaciones sociales, científicas y tecnológicas han tenido históricamente el impulso público del Estado. Esto no dejó de ser evidente durante la pandemia en la que pese a que el desarrollo de las vacunas que se ofertaron en el mercado fue principalmente financiado con fondos públicos, por ejemplo, en una larga trayectoria de I+D de los Institutos Nacionales de Salud de Estados Unidos (Mazzucato, Lishi Li, & Torreale, 2020), la actitud de las EMN ha sido la de desconocer esta base y orientar su producción al lucro económico.

El rol de emprendedor del Estado desde esta lógica (la de adjudicarse los riesgos que las EMN no estaban dispuestas a cumplir y la de no participar en la inversión por financiamiento) los coloca en una situación desventajosa en el momento de negociar. Pese a la inversión y los riesgos asumidos, los Estados no recibieron los réditos de sus inversiones que terminaron concentrándose en las EMN, las cuales, incluso, se beneficiaron de “[...] acuerdos comerciales (en su mayoría no publicados) en los que se incluyeron compromisos, compras anticipadas y prioridades a la hora de distribuir las vacunas” (Vidal, 2023, p. 7).

El financiamiento público para I+D mostró que los Estados contribuyeron, principalmente, a las EMN cuyas sedes centrales se ubican dentro de sus mismos países. Así, por ejemplo, Janssen, subsidiaria de Johnson & Johnson (con sede en New Jersey), recibió el 100 % del financiamiento de Estados Unidos, mientras que Moderna (en Massachusetts) obtuvo el 98 %. IDT-Biologika (en Dessau-Roßlau)

⁶ Al analizar esta inversión en relación con el PIB de cada país, se identificó que en Hong Kong la inversión representó el 0,146 % de su PIB, 0,0725 % del PIB de Noruega; 0,0715 % para Singapur; 0,04 % en Alemania; 0,021 % para Arabia Saudita y 0,018 % para Reino Unido. Mientras que, en el caso de Estados Unidos, que aparece en el octavo puesto, implicó el 0,0113 %.

obtuvo el 100 % del gobierno alemán, siendo el mismo porcentaje para Medicago (en Quebec) del gobierno canadiense y Sinopharm (en Pekín) del gobierno chino. AstraZeneca (en Cambridge) obtuvo el 98 % de recursos del Reino Unido. Vale mencionar que Janssen y Moderna son las EMN con mayor financiación global, ocupando el primer y segundo lugar, mientras que BioNTech/Pfizer ocupa el tercer puesto, producida por la empresa alemana BioNTech en sociedad con Pfizer. Esta vacuna contó con el 54 % de los recursos de Alemania, 31 % de Singapur y 15 % de la Unión Europea. Algunos de estos y otros datos siguen en la tabla 1.

Tabla 1
Financiación directa, secundaria y a intermediarios de I+D para vacunas
(en millones de dólares)

	Janssen*	Moderna	BioNTech / Pfizer**	CureVac	Novavax	Sichuan Clover Biopharm	Sinopharm	Medicago	IDT- Biologika	University of Oxford / AstraZeneca	Total
Estados Unidos	1027,9	955,3	-	-	105,0	-	-	-	-	-	2088,2
Alemania	-	-	434,4	639,5	-	-	-	-	132,1	-	1206,0
CEPI	-	1,0	-	15,3	414,5	328,0	-	-	-	-	732,3
Singapur	-	-	250,0	-	-	-	-	-	-	-	250,0
Unión Europea	-	-	115,9	86,9	-	-	-	-	-	-	202,8
China	-	-	-	-	-	-	145,0	-	-	0,1	145,1
Canadá	-	-	-	-	-	-	-	135,5	-	1,1	136,6
Reino Unido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	115,2	115,2
Fundación Gates	-	-	-	-	15,0	-	-	-	-	-	15,0
Wellcome Trust	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,6	1,6
Research Fund Dolly Parton	-	1,0	-	-	-	-	-	-	-	-	1,0
Total	1027,9	957,3	800,3	741,7	534,5	328,0	145,0	135,5	132,1	118,0	

* EMN: Johnson & Johnson.

** EMN: Pfizer generó alianzas con las empresas BioNTech, Fosun Pharma.

Fuente: Global Health Centre (2021), datos actualizados al 8 de junio de 2021. Elaboración propia de los autores.

Pese a que estas empresas recibieron recursos públicos, los derechos de propiedad de las vacunas fueron de dominio exclusivo de las EMN, es decir, los resultados son confidenciales y no son de dominio público. No obstante, además de los recursos entregados por los Estados para la I+D, se encuentra el desembolso de dinero para compras de vacunas realizadas por los gobiernos, tal como consta en la tabla 2. Los países de renta alta realizaron compras anticipadas de vacunas, aun cuando estas se encontraban en proceso de I+D y no habían salido al mercado. Esto devino en la concentración de la oferta de las vacunas en los países de renta alta y de desabastecimiento en los países de renta baja. Los contratos de compras anticipadas permitieron que los recursos se orienten para la I+D de las empresas farmacéuticas, tal como se observa a continuación.

Tabla 2
Acuerdos de compra anticipada (en millones de dólares) y porcentaje de participación

	BioNTech /Pfizer	Moderna	Janssen	Sanofi Pasteur/GSK	University of Oxford / AstraZeneca	CureVac	Novavax	Valneva	Total	Porcentaje %
Unión Europea	11 340,0	2880,0	1700,0	2790,0	1060,0	2767,5	-	-	22 537,5	50,1 %
Estados Unidos	5972,5	4500,0	1000,0	2100,0	1200,0	-	1600,0	-	16 372,5	36,4 %
Unión Africana	-	-	2200,0	-	-	-	-	-	2200,0	4,9 %
Brasil	-	-	-	-	942,7	-	-	-	942,7	2,1 %
Reino Unido	-	-	-	-	-	-	-	858,0	858,0	1,9 %
Tailandia	-	-	-	-	469,1	-	-	-	469,1	1,0 %
Israel	352,5	-	-	-	-	-	-	-	352,5	0,8 %
Indonesia	-	-	-	-	250,0	-	-	-	250,0	0,6 %
Bangladesh	-	-	-	-	120,0	-	-	-	120,0	0,3 %
Panamá	84,0	-	-	-	4,3	-	-	-	88,3	0,2 %
República Dominicana	-	-	-	-	40,0	-	-	-	40,0	0,1 %
Filipinas					12,5				12,5	0,03 %
COVAX					750,0				750,0	1,7 %
Total	17 749,0	7380,0	4900,0	4890,0	4848,5	2767,5	1600,0	858,0	44 993,0	100,0 %

Porcentaje	39,4 %	16,4 %	10,9 %	10,9 %	10,8 %	6,2 %	3,6 %	1,9 %	100,0 %
------------	--------	--------	--------	--------	--------	-------	-------	-------	---------

Fuente: Global Health Centre (2021), datos actualizados al 8 de junio de 2021. Elaboración propia de los autores.

Lo que se observa es que el ingreso generado por las EMN por compras anticipadas de la vacuna excedió siete veces lo recibido para I+D. Entre las vacunas que tuvieron mayor monto por compras anticipadas se encuentran BioNTech/Pfizer y Moderna: entre las dos concentraron el 56 % de los recursos de estas compras. La primera recibió alrededor de USD 19 por dosis, y la segunda entre USD 25-35 dólares, siendo la más costosa del mercado. A estos valores se debe añadir los costos adicionales en que incurrieron los gobiernos por transporte, almacenamiento y distribución, con las condiciones (por ejemplo, de temperatura) que debían tener las vacunas. De acuerdo con el informe de CARE (2021) el costo logístico una vez las vacunas llegaban a los países fue cinco veces superior al costo pagado por su compra. Costos, que en el caso de BioNTech/Pfizer, fueron altos porque esta vacuna debía almacenarse a -70° C (EliteLogis, 2020).

Del monto total de compras anticipadas de vacunas, a junio de 2021, las compras de la Unión Europea representaron un 50,1 % y las de Estados Unidos el 36,4 %. Esto refleja cómo las estructuras de poder y la lógica que subyace en la hegemonía, propia de la gubernamentalidad neoliberal, determinaron el abastecimiento de vacunas. Una economía política donde primó el beneficio particular y corporativo, propios de la racionalidad neoliberal hegemónica (Wade, 2017), incluso, en medio de una crisis sanitaria global. Este accionar deja en evidencia las contradicciones y paradojas del sistema global vigente, en la cual prevalece el poder económico y empresarial, donde se impone un *desequilibrio moral* del que hablaba Cox (2003).

Las compras anticipadas conllevaron a un *nacionalismo de las vacunas* que se refiere a la práctica de ciertos países para acaparar y obtener acceso preferencial a vacunas, tal como ocurrió en 2009 con el virus del H1N1, cuando países de renta alta firmaron acuerdos de preproducción con los posibles fabricantes en 2009 (Abbas, 2020). Estos acuerdos anticipados permiten que el acceso a vacunas sea un privilegio para algunos y de exclusión para otros (Phelan, *et al.*, 2020). Pese a los esfuerzos para generar iniciativas que posibilitaran una distribución más equitativa y a tiempo de las vacunas, como la COVID-19 Vaccine Global Access (Covax), sus resultados fueron incipientes. Covax fue una iniciativa global creada en abril de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Alianza Gavi para las Vacunas (Gavi) y la Coalición para las Innovaciones en la Preparación ante Epidemias (CEPI) para asegurar una disponibilidad equitativa de vacunas entre países, subvencionando a aquellos de renta baja y mediana. Incluso antes de la aprobación de las primeras vacunas, Covax tuvo dificultades en la adquisición de dosis para su distribución entre los aproximadamente 190 países que dependían de esta iniciativa debido al acaparamiento anticipado de los países de renta alta (Moon & Ruiz, 2021).

La iniciativa Covax se debilitó por la falta de cooperación de los países hegemónicos. Por un lado, Estados Unidos se deslindó del programa, en línea con la ruptura del gobierno de Trump con la OMS, ausentándose al evento de presentación del *Acelerador de acceso a las herramientas contra la COVID-19* (Acelerador ACT), realizado por la OMS a finales de abril de 2020 en el que se propuso la estrategia Covax (Moon & Ruiz, 2021). Así también, países como Reino Unido que ofrecieron 571 millones de libras (Rayner, 2020) y China, que realizó aportes considerablemente menores a los en un inicio comprometidos para Covax. De modo que el primer objetivo de Covax, que consistió en la distribución de 100 millones de dosis —siendo su meta última el reparto de 2000 millones de dosis en 2021 a todo el mundo— no se cumplió. Hasta febrero de 2021, mediante Covax se movilizaron 38 millones de dosis, de las cuales 37 millones correspondían a la vacuna AstraZeneca producidas, principalmente, en India (*El País*, 2021). Un tema para analizar a futuro es el precio pactado de las dosis y realizar comparaciones entre distintos países. Hay que recordar que, en el caso de los retrovirales contra el VIH, su precio impedía su disponibilidad en los países en vías de desarrollo (Collazo, 2004).

4. Cláusulas y contratos complejos

En materia jurídica civil, se considera que los contratos son ley para las partes involucradas y, en principio, cuando son firmados por los Estados soberanos, se debe respetar y aplicar la normativa nacional vigente. Sin embargo, condiciones de excepcionalidad permiten que los Estados acepten *figuras anómalas* en ciertos cláusulas (Calahorrano, 2020). Los contratos de compras anticipadas, denominados *complejos* por las figuras jurídicas incluidas, fueron los instrumentos utilizados para asegurar la provisión de las vacunas. Estos permitieron el acceso privilegiado de las vacunas a países y regiones financiadoras como Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Europea (Herranz, 2022). Las EMN farmacéuticas aprovecharon la premura de vacunas en otros países e impulsaron blindajes legales en los contratos para protegerse de problemas futuros que el desarrollo rápido de la vacuna podría implicar. Estas protecciones normativas se materializaron en lo que se conoce como esquemas de indemnización por lesiones producto de una vacuna (en inglés, *vaccine injure compensation*).

Hasta 2020, cerca de 25 países contaban con alguna normativa de indemnización por daños o pérdidas, de los cuales no había ningún país latinoamericano (Mungwira, *et al.*, 2020). El primer país que tuvo una normativa al respecto fue Alemania en 1961 (Looker & Kelly, 2011). Este tipo de esquemas de indemnización permite a los Estados, por un lado, asumir la responsabilidad ética de vacunar, proteger a los fabricantes de posibles litigios, mantener el suministro de vacunas bajo control y generar más confianza pública en las vacunas. Por otro lado, los argumentos en contra sostienen que dañan la confianza pública en la provisión de vacunas, son costosos para el erario público, es difícil de probar la

causalidad entre las vacunas y lesiones, y proveen impunidad a los fabricantes cuando las vacunas generan daños (Doyle & McLoughlin, 2021). En esta sección se analizan los contratos de compra anticipada de vacuna suscritos por los países de América Latina y los que impulsó la Unión Europea en nombre de sus países miembros, para luego examinar un acuerdo de comercialización firmado por una de las empresas farmacéuticas en China.

4.1. América Latina

Si bien, la pandemia azotó a toda la humanidad de manera abrupta, la capacidad de respuesta fue geográficamente diferenciada, siendo el reflejo de un complejo escenario geopolítico en el cual los países de renta media-baja, como los de América Latina, debieron enfrentar el acaparamiento de vacunas por parte de los países de renta alta, como la Unión Europea, y los intereses económicos de las EMN (Malacalza *et al.*, 2022) para la compra de las vacunas que quedaban disponibles. Para asegurarse dosis mínimas, los países latinoamericanos emplearon diversas estrategias, entre ellas: 1) la participación en programas de investigación con vacunas que aún estaban en desarrollo, siendo el caso de BioNTech-Pfizer en Argentina; Janssen en Brasil, Perú, Chile, Colombia, México y Argentina; Sinopharm en Perú y Argentina; AstraZeneca en Brasil y Perú; y Sputnik-V en México y Venezuela (Ugalde, *et al.*, 2022; García, 2020); 2) la adquisición de vacunas menos demandadas, ya sea por su menor efectividad o por los imaginarios contruados por las EMN y las comunidades científicas hegemónicas, termina siendo el caso de varias vacunas de China, particularmente de CanSino, cuyo uso no estaba aprobado en la mayoría de los países del Norte global; y 3) la suscripción de contratos complejos con las empresas farmacéuticas (Ugalde *et al.*, 2022; García, 2020).

En general, los contratos de compra de vacunas en la región no se transparentaron y se emplearon acuerdos de confidencialidad que incluyeron en sus cláusulas que “la resolución legal de conflictos se resolverá en cortes especiales de arbitraje internacional y no en el propio país, lo que podría determinar que [estos vayan] en contra de las leyes locales” (Vidal, 2023, p. 10). Pese a ello, trascendieron detalles de las negociaciones que utilizó Pfizer-BioNTech en América Latina, lo cual ilustra las condiciones contractuales “abusivas” que las EMN impusieron a los países de la región (Ugalde, *et al.*, 2022). Se identificaron

[...] varios contratos no publicados de Pfizer que describen el resultado de [las] negociaciones [con los países]. Los contratos ofrecen una visión poco frecuente del poder que ha adquirido una empresa farmacéutica para silenciar a los gobiernos, estrangular el suministro, desplazar el riesgo y maximizar los beneficios en la peor crisis de salud pública en un siglo (Rizvi, 2021, p. 4).⁷

Se conoce que en estos contratos de confidencialidad hubo cláusulas que protegen a la empresa de responsabilidades civiles, por ejemplo, si la ciudadanía

7 Todas las traducciones de citas en otros idiomas son realizadas por los autores.

experimenta efectos adversos luego de ser inoculados, teniendo en cuenta que los ensayos clínicos se aceleraron. En otros casos, si una persona gana una demanda contra el fabricante, el Estado paga la compensación y no la EMN. Los seguros para cubrirse por demandas futuras fueron inicialmente contratados por la OMS (2021a) en las vacunas del programa Covax bajo la figura de *programas de inmunización sin culpa*.

En Argentina, Pfizer exigió la aprobación de una ley que le eximiera de responsabilidad. La Ley de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra la covid-19 (Ley 27573) facultó al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Salud, a incluir en los contratos: 1) cláusulas para establecer jurisdicción en los tribunales internacionales con sede en el extranjero y con renuncia a la inmunidad soberana; 2) “cláusulas que establezcan condiciones de indemnidad patrimonial respecto de indemnizaciones y otras reclamaciones pecuniarias relacionadas con y en favor de quienes participen de la investigación, desarrollo, fabricación, provisión y suministro de las vacunas” (art. 4);⁸ y 3) modificar los términos del contrato acorde con el comportamiento del mercado internacional de las vacunas, entre otros.

Pese a ello, la multinacional no estuvo conforme porque en el artículo 4 de dicha ley se mantuvo la responsabilidad por conductas maliciosas o negligentes (Davies *et al.*, 2021). En su momento, el gobierno ofreció aclarar el alcance de la *negligencia* con relación a los problemas en la distribución, pero Pfizer tampoco estuvo satisfecha y aumentó las exigencias. En diciembre de 2020, la empresa solicitó que para cubrirse de juicios futuros, se incluyan en la ley bienes públicos, reservas monetarias, edificios de embajadas o bases militares (*Ibid.*). Ante esto, el gobierno sostuvo que “son condiciones poco aceptables” (*Los Angeles Times*, 2020).

Brasil, ante requerimientos contractuales similares impuestos por Pfizer a Argentina, en un inicio desistió, en enero de 2021, de continuar con los procesos de negociación y contratación de vacunas con esa empresa. Sin embargo, meses después, en marzo, terminó suscribiendo un contrato con Pfizer para la compra de 100 millones de dosis por un monto de USD 1000 millones. Este contrato no solo incluyó las cláusulas que inicialmente fueron vistas como “injustas y abusivas” (renuncia a la inmunidad soberana, no penalización por retrasos en las entregas, resolución de disputas mediante arbitraje privado internacional, e indemnización a la empresa por demandas civiles), sino que incorporó una cláusula adicional que no estaba en los otros contratos suscritos en la región, la de prohibir “al gobierno brasileño hacer ‘cualquier anuncio público relativo a la existencia, objeto o términos del Acuerdo’ o comentar su relación con Pfizer sin el consentimiento previo por escrito de la empresa”. De esta manera, Pfizer obtuvo el poder de silenciar a Brasil (Rizvi, 2021, p. 7).

La empresa también llegó a acuerdos con Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Debido a los acuerdos de confidencialidad, no es posible identificar las cláusulas y alcances

8 Ministerio de Justicia de la Nación Argentina, Ley 27573. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/343958/norma.htm>

específicos de estos contratos. No obstante, estas prácticas de “intimidación de alto nivel” (Davies, *et al.*, 2021) fueron posibles porque la empresa realizó negociaciones por separado con cada país y no hubo un acercamiento regional o de algún grupo de países como ocurrió en la Unión Europea. En Chile, pese a los diversos pedidos al Consejo de Transparencia de ese país para acceder al contenido de los contratos, estos siguen manteniendo su carácter confidencial y permanecen reservados no solo porque pueden afectar el interés nacional al tratarse de un tema de salud pública, “sino que, además, porque se lesionarían los intereses de los laboratorios contratantes, por ser información sensible y estratégica cuyo conocimiento puede ocasionarles graves perjuicios, afectando sus derechos de carácter comercial y económicos” (Riveros, 2022, p. 8).

4.2. Unión Europea

A diferencia de América Latina, en la Unión Europea se utilizaron, principalmente, contratos de ventas anticipadas negociados de forma centralizada (Ponte, 2020) por un equipo conjunto de los países miembros, los cuales no estaban obligados a suscribir los acuerdos y contaban con un tiempo para analizar las cláusulas (Herranz, 2022). Para conocer detalles de este proceso, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2022) realizó un informe especial de auditoría que tuvo por objetivo analizar la negociación, adquisición y seguimiento a la compra de las vacunas. El equipo auditor tuvo acceso (en parte) de las condiciones negociadas y a los contratos, los cuales evidencian las circunstancias e inconvenientes encontrados en la contratación y el ingreso de vacunas al territorio europeo.

La Unión Europea apoyó a los EMN para reducir los tiempos de desarrollo de las vacunas con asesoramiento en requisitos reglamentarios, revisión en ensayos clínicos y aprobación de las líneas de producción, etiquetado y envasado en condiciones flexibles. También establecieron un sistema centralizado para la compra de las dosis que contaba con una cartera inicial de vacunas experimentales (AstraZeneca, GSK-Sanofi, Janssen, Moderna, Pfizer-BioNTech, CureVac, Novavax y Valneva).⁹ “La Agencia Europea de Medicamentos (EMA) proporcionó orientaciones rápidas a los desarrolladores sobre los diseños de estudios clínicos, asesoró a las empresas sobre los requisitos reglamentarios, llevó a cabo revisiones continuas de los datos de ensayos clínicos a medida que estaban disponibles y aceleró la aprobación de nuevas líneas de producción” (TCE, 2022, literal 3).

Los contratos fueron negociados por el Equipo Conjunto de Negociación (ECN), siendo el primer acuerdo la compra de la vacuna a AstraZeneca (Herranz, 2022). Sin embargo, el contrato negociado con Pfizer/BioNTech estuvo a cargo de la presidenta de la Comisión Europea, sin la participación del ECN. Este contrato, en el que se negociaron 900 millones de dosis, dominó la cartera de vacunas de la Unión Europea. Los detalles de las negociaciones de este contrato no son públicos. El TCE encontró en su informe que los Estados asumieron los riesgos financieros

⁹ De las vacunas en la cartera inicial de la Unión Europea, GSK-Sanofi, CureVac y Valneva no recibieron autorización de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) para su uso en el mercado.

que normalmente recaen sobre los fabricantes (Herranz, 2022). Además, se respetó la directiva sobre productos defectuosos, que indica que “[...] un productor puede quedar exento de tal responsabilidad si, en el momento en que el producto fue puesto en circulación, el estado de los conocimientos científicos y técnicos no permitía descubrir la existencia del defecto” (TCE, 2022, p. 12).

Es decir, la Unión Europea en sus contratos hizo respetar su normativa interna y no permitió que las EMN se deslindaran de sus responsabilidades, al menos sobre los productos defectuosos. El TCE reveló que once países europeos ya contaban “con regímenes nacionales de indemnización ‘sin culpa’ para resarcir a los perjudicados por los daños sufridos como consecuencia de los efectos secundarios causados por una vacunación” (TCE, 2022, p. 13). Es decir, muchos países de la región ya contaban con un marco jurídico que cubría a la población de los posibles efectos adversos de las vacunas, a diferencia de América Latina.

Un tema que el TCE resaltó es que en las negociaciones iniciales, previas a la firma de los contratos, no se evaluaron las capacidades de producción de las EMN, ni cómo estaban conformadas sus cadenas de suministro. Esto implicó retrasos en el abastecimiento de vacunas, como en el caso de AstraZeneca (Herranz, 2022) y en su producción dentro de la Unión Europea. Dentro del ECN no había personal experto en logística y cadenas de suministro, mientras que Estados Unidos y Reino Unido sí contaban con ellos. Si bien en los contratos firmados existieron cláusulas sobre la obligación de fabricar las vacunas en territorio europeo, estas no se cumplieron por problemas de suministros y porque el requisito admitía excepciones o permisos para fabricarlas fuera del territorio.

Para subsanar estos problemas, en febrero de 2021 se les pidió a los fabricantes “un plan creíble y detallado que demuestre la capacidad de producción de vacunas en la UE y de entrega en un marco temporal fiable” (TCE, 2022, p. 27). Respecto a las fechas de entregas, los contratos establecieron calendarios provisionales, es decir, flexibles, sin responsabilidad del contratista en cuatro contratos o con umbrales de retraso que permitían su cancelación. Finalmente, según el informe del Parlamento Europeo sobre lecciones aprendidas de la pandemia, cuya ponente fue Dolors Montserrat (2023), los contratos impidieron la donación de excedentes de dosis a países del Sur global. Se mencionó, adicionalmente, la falta de demanda de los países del Sur y la corta vida útil de las vacunas.

4.3. El caso de Fosun Pharma

La vacuna de Pfizer es originalmente producida por la empresa alemana BioNTech que mantenía una alianza con la multinacional estadounidense desde 2018 para la generación de vacunas contra la influenza. La vacuna de BioNTech, al igual que la de Moderna, contaban con tecnología innovadora basada en el ARN mensajero (ARNm) creado en laboratorio “para enseñar a nuestras células a producir una proteína [...] que desencadena la respuesta inmunitaria de nuestro organismo” (CDC, 2024). Estas vacunas debían seguir un protocolo de conservación en cadenas de frío y distribución más estricto que las vacunas con tecnología tradicional,

lo que, dependiendo del lugar de fabricación y sus traslados, podía incrementar los costos.

El 17 de marzo de 2020, Pfizer realizó un pago por adelantado de USD 72 millones a BioNTech y compró acciones por USD 113 millones (Securities and Exchange Commission, 2020), con lo cual aseguró su participación dentro de la empresa alemana en caso que la vacuna fuese exitosa. Más adelante, el gobierno alemán entregó USD 434,4 millones en I+D, es decir, cerca de cuatro veces lo que la Pfizer invirtió en acciones. Mientras tanto, el 16 de marzo de 2020, BioNTech llegó a un acuerdo de desarrollo y comercialización compartida con la empresa china Fosun Pharma por USD 135 millones. El acuerdo incluyó la compra de 1,58 millones de acciones por valor de USD 50 millones y acordó mantener ganancias compartidas con BioNTech por las ventas futuras de la vacuna en China (BioNTech, 2020). Algunos detalles del acuerdo fueron los siguientes:

Fosun Pharma pagará a BioNTech hasta 135 millones de dólares (120 millones de euros) en concepto de inversión inicial y posibles inversiones futuras y pagos por hitos; las dos empresas compartirán los futuros beneficios brutos de la venta de la vacuna en China [...]

BioNTech y Fosun Pharma llevarán a cabo conjuntamente ensayos clínicos de BNT162 en China, aprovechando la tecnología de vacunas de ARNm patentada por BioNTech y las capacidades de desarrollo clínico y comercialización de Fosun Pharma en China [...]

Fosun Pharma comercializará la vacuna en China una vez obtenida la aprobación reglamentaria, mientras que BioNTech conservará todos los derechos para desarrollar y comercializar la vacuna en el resto del mundo (BioNTech, 2020, párrs. 3, 5 y 6).

Como se observa, la empresa china aplicó una alianza estratégica que incluyó la compra de acciones y beneficios compartidos, también obtuvo un retorno de la inversión realizada en I+D. El cambio de marca en la distribución, la compra de acciones y la red de distribución podrían ser una estrategia. Algo que Mazzucato (2021) denominó *reparto de riesgos y recompensas*, lo cual se traduce en una pre-distribución frente a la tradicional redistribución de recursos que pudo haberse incluido en los contratos de compra anticipada, quedándose con una parte de las acciones, como hizo China, para financiar posteriores innovaciones. Esta estrategia es también impulsada por la necesidad de “fuentes de financiamiento alternativos” (Rodrik, 2011) como acciones o fondos de capital que se consideran importantes para el desarrollo de nuevos productos o tecnologías, en este caso, de la nueva tecnología ARNm.

Por otro lado, Estados Unidos realizó compras anticipadas por USD 5972 millones, lo que representa el 93 % de las compras anticipadas de la vacuna de BioNTech. Dado el peso de sus compras anticipadas, este país podría haber obtenido un retorno de su inversión. En el caso de Johnson and Johnson, el aporte fue mayor, ascendiendo a USD 1027,85 millones. No obstante, el éxito, medido en términos de eficiencia de la vacuna monodosis fue mucho menor. En ninguno de los dos casos el país recibió beneficios financieros.

5. Conclusiones

Este artículo, bajo la perspectiva de la EPI, buscó identificar las relaciones de poder y acomodados de agencia desplegados por los actores globales (Estados, EMN, organismos internacionales) en los procesos de I+D de las vacunas contra la covid-19 y las estrategias impulsadas por las empresas farmacéuticas para su venta. El análisis permitió identificar que fueron las estructuras hegemónicas de poder y la lógica mercantil las que determinaron el abastecimiento de vacunas entre los países, primando los intereses corporativos de las EMN, las cuales no solo se beneficiaron de los flujos de financiamiento público para el desarrollo de las vacunas, sino que aprovecharon su posición privilegiada para negociar contratos complejos que les beneficiaba y blindaba, en detrimento de los intereses de los países, en especial los de renta media y baja.

En términos generales, los contratos firmados por los Estados no fueron transparentes y de acceso público, por lo que no se conoce con exactitud las cláusulas complejas. En el caso de la covid-19, pese a la confidencialidad de los contratos, se llegaron a conocer algunos elementos de las negociaciones y procesos contractuales en lo relacionado con la I+D y la compra anticipada de vacunas. Las cláusulas aquí analizadas han versado sobre dos asuntos: las indemnizaciones por efectos secundarios de las vacunas y las condiciones de producción y distribución de estas, así como sus posibles ganancias. Las circunstancias de la emergencia sanitaria dieron más poder a las empresas farmacéuticas, lo que hizo que los Estados mantuvieran distintas estrategias frente a sus exigencias. Con relación a la indemnización o responsabilidad sin culpa, algunos países latinoamericanos aceptaron las imposiciones para acceder a las vacunas, y otros países como Argentina se negaron a aceptar condiciones que, incluso, pueden ser vistas como excesivas. La Unión Europea permitió este tipo de indemnizaciones, salvo sobre los productos defectuosos.

Las relaciones de poder han quedado parcialmente develadas, tanto desde el punto de vista hegemónico en el que las posibilidades de negociación, sobre todo con la empresa multinacional farmacéutica Pfizer, estuvieron condicionadas por la situación individual y la apremiante necesidad de cada país, o de forma conjunta como en el caso de la UE. Pese a su condición de bloque regional, esto no eximió a la UE de presiones y opacas negociaciones preliminares de Pfizer directamente con la Comisión Europea, sin pasar por la comisión negociadora establecida para tal efecto. Esta polémica no se ha transparentado hasta la fecha debido a la negativa de la presidenta a divulgar los mensajes.

En segundo lugar, sobre las condiciones de producción y entrega, en el caso de la Unión Europea, estas condiciones fueron modificándose con el tiempo, lo que permitió un aprendizaje sobre ciertos parámetros. El mayor error fue omitir en los equipos de negociación los temas logísticos y de suministro. La condición establecida en los contratos respecto a que la producción se realice en territorio europeo no siempre se cumplió, y en los contratos de otros territorios esto no fue solicitado. En términos del plazo de entrega, estos no se cumplieron ni para

la Unión Europea ni para los países de América Latina; solo que, en el primer caso, se observaron mejoras en los contratos subsecuentes. Además, para evitar la cooperación entre países, los contratos también preveían que no se puedan donar las dosis a otros países.

Por el contrario, China mantuvo una estrategia más clara en términos de beneficiarse de las condiciones de comercialización de las vacunas producidas por Pfizer. Esto muestra que existen otras posibilidades para obtener réditos de las inversiones y en particular que los beneficios de la propiedad intelectual no queden solo en manos privadas. Como una lección a futuro, se puede mencionar que las presiones fueron directas a cada país y no se contempló una negociación más regional o de forma conjunta entre ciertos países, lo que hubiese mejorado las condiciones de los contratos. Por último, la adquisición de vacunas mostró el poder de ciertas empresas, es particular de Pfizer, sobre la que se ha dejado en evidencia sus demandas aprovechando su posición hegemónica para la venta de vacunas, tratando de imponer garantías excesivas por los efectos colaterales de las mismas.

6. Referencias bibliográficas

- Abbas, M. (2020). *Practical Implications of ‘Vaccine Nationalism’: A Short-Sighted and Risky Approach in Response to COVID-19*. South Centre. <https://n9.cl/booo04>
- BioNTech (2020, March 16). *BioNTech and Fosun Pharma form COVID-19 vaccine strategic alliance in China*. BioNTech. <https://n9.cl/ueo0o>
- Brown, T., et al. (2016). Managing Complex Contracts: A Theoretical Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 294-308. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv004>
- Calahorrano, E. (2020). Contract Law and Emergency: Institution Recycle and Return of Principles in Covid-19 Context. *Ius Humani. Law Journal*, 9(2). <https://doi.org/10.31207/ih.v9i2.231>
- CARE (2021). *Policy Report. Our Best Shot: Women Frontline Health Workers in other countries are keeping you safe from COVID-19*. [Policy Report]. CARE. <https://n9.cl/2kiu2>
- CDC (30 de julio de 2024). Aspectos básicos de la vacuna contra el covid-19. CDC. <https://n9.cl/ihh75>
- Collazo, M. (2004). Farmacoeconomía: Eficiencia y uso racional de los medicamentos. *Revista Brasileira de Ciências Farmacêuticas*, 40, 445-453. <https://doi.org/10.1590/S1516-93322004000400002>
- Costa, F. (2021). *Tecnoceno: Algoritmos, biohackers y nuevas formas de vida*. Taurus.
- Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium*, 10(2), 126-155. <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
- _____. (2003). *The political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilization*. Routledge. <http://site.ebrary.com/id/10099425>

- Davies, M., *et al.* (2021, february 23). 'Held to ransom': Pfizer demands governments gamble with state assets to secure vaccine deal. *The Bureau of Investigative Journalism*. <https://n9.cl/g2t8f>
- Doyle, J., & McLoughlin, E. (2021, April 20). Vaccine Injury Compensation Programmes: An Overview. *Houses of the Oireachtas*, 12. <https://n9.cl/r3cg7>
- El País* (6 de julio de 2021). Covax: El "escandaloso desequilibrio" en la distribución de vacunas contra la covid-19 para ricos y pobres. *El País*. <https://n9.cl/04jvd>
- EliteLogis (21 de diciembre de 2020). La cadena logística de las vacunas contra el COVID-19. <https://elitelogis.com/la-cadena-logistica-de-las-vacunas-contra-el-covid-19/>
- Foucault, M. (2002). *Historia de la sexualidad 1. La voluntad del saber*, (U., Guiñazú, trad.). Siglo XXI Editores.
- _____. (2012). *Nacimiento de la biopolítica: Curso en el Collège de France (1978-1979)*, (H. Pons, trad.). Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2011). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)* (H. Pons, trad.). Fondo de Cultura Económica.
- García, S. (28 de agosto de 2020). Latinoamérica, epicentro mundial de los ensayos clínicos de vacunas contra la COVID-19. *Agencia Anadolu*. <https://n9.cl/dlcf1>
- Global Health Centre (2021). *COVID-19 Vaccines R&D Investments*. *Graduate Institute of International and Development Studies*. Global Health Centre. <https://www.knowledgeportal.org/covid19-r-d-funding>
- González-Castro, A., *et al.* (2020). Cuidados intensivos durante la epidemia de coronavirus 2019. *Medicina Intensiva*, 44(6), 351-362. <https://doi.org/10.1016/j.medin.2020.03.001>
- Herranz, M. (2022). La iniciativa de la Unión Europea sobre compra de vacunas contra a la COVID-19 y los acuerdos anticipados de adquisición análisis desde el derecho internacional privado. *Revista General de Derecho Europeo*, 57, 151-177. <https://portalcientifico.uned.es/documentos/6296f47397bce46ba1bb9459>
- Jarblad, A. (2003). *The global political economy of transnational corporations: A theory of asymmetric interdependence*. Luleá University of Technology. <https://n9.cl/a8der>
- King, K. (2020). Caracterización de las empresas multinacionales en el marco de los flujos financieros ilícitos. *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, 1(82), 49. <https://n9.cl/mm1zx>
- Looker, C., & Kelly, H. (2011). No-fault compensation following adverse events attributed to vaccination: A review of international programmes. *Bulletin of the World Health Organization*, 89(5), 371-378. <https://doi.org/10.2471/BLT.10.081901>
- Los Angeles Times (2020). Argentina: exigencias de Pfizer para vacuna son inaceptables. *Los Angeles Times*. <https://n9.cl/wgwt6j>
- Malacalza, B., *et al.* (2022). ¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina. *Foro internacional*, 62(1), 5-45. <https://n9.cl/02qz1>
- May, C., & Sell, S. (Eds.) (2022). *Intellectual Property Rights: A Critical History*. Lynne Rienner Publishers.
- Mazzucato, M. (2021). *Misión economía: Una guía para cambiar el capitalismo* (R. G. Ferriz & M. V. Rodríguez, trads.). Taurus.

- _____. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. Private sector myths*. Anthem Press.
- Mazzucato, M., et al. (1 de diciembre de 2020). *El objetivo de las vacunas debe ser la gente, no el dinero*. Project Syndicate. <https://n9.cl/31ipp>
- Ministerio de Justicia de la Nación Argentina. (6 de junio de 2020). Ley 27573. Ley de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el covid-19. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/343958/norma.htm>
- Montserrat, D. (2023). *INFORME sobre la pandemia de COVID-19: enseñanzas extraídas y recomendaciones para el futuro. Informe A9-0217/2023*. Parlamento europeo. <https://n9.cl/mwr8ol>
- Moon, S., y Ruiz, A. (2021). La geopolítica de las vacunas contra el Covid-19. *Política Exterior*, XXXV(199). <https://n9.cl/ffyzc>
- Mungwira, R., et al. (2020). Global landscape analysis of no-fault compensation programmes for vaccine injuries: A review and survey of implementing countries. *PLOS ONE*, 15(5), e0233334. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0233334>
- Phelan, A., et al. (2020). Legal agreements: Barriers and enablers to global equitable COVID-19 vaccine access. *The Lancet*, 396(10254), 800-802. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31873-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31873-0)
- Ponte, M. (2020). La Unión Europea frente a las emergencias de salud pública mundial. La crisis de la COVID-19. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22(45), 337-357. <https://n9.cl/23skv>
- Rayner, G. (2020, October 7). FOCUS: Coronavirus and vaccination - (bio)power, (bio)governance or (bio)civility? *Discover Society*. <https://n9.cl/1sift>
- Reyes, M. (2021). Los aportes de la EPI crítica de Robert W. Cox: diálogo y aproximaciones para una agenda de investigación sobre la proyección política del Estado-Civilización Chino. *Oikos*, 20(2), 264-285. <https://revistas.ufri.br/index.php/oikos/article/view/52065>
- Riveros, L. (2022). Confidencialidad y transparencia. La disputa por acceder a los contratos del Estado con los laboratorios para la adquisición de vacunas contra el covid-19. *Revista de Gestión Pública*, 5-29. <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/3580>
- Rizvi, Z. (2021). *Pfizer Power. Access to Medicine Programe*. Public Citizen. <https://n9.cl/0rea0>
- Rodrik, D. (2011). *Una economía, muchas recetas la globalización, las instituciones y el crecimiento económico* (K. Azanza y B. Mcdougall, trads.). Fondo de Cultura Económica.
- Securities and Exchange Commission (17 de marzo de 2020). Acuerdo de colaboración por y entre Compañía farmacéutica y Biotecnología SE. <https://n9.cl/y0x4s8>
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Bosch.
- Strange, S. (1994). *State and markets*. Continuum.
- Tribunal de Cuentas Europeo [TCE] (2022). *Informe Especial 19/2022: Adquisición de vacunas contra el COVID-19 en la UE Tras las dificultades iniciales, se consiguieron suficientes dosis, pero el rendimiento del proceso no se ha evaluado suficientemente* (núm. 19/2022). TCE. <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/covid19-vaccines-19-2022/es/>

- Ugalde, A., *et al.* (2022). Desigualdad en el acceso a las vacunas: El fracaso de la respuesta mundial a la pandemia de COVID-19. *Salud colectiva*, 18, 4190-4190. <https://doi.org/10.18294/sc.2022.4190>
- Vidal, S. (2023). Ética y negociaciones para el acceso a vacunas: Excepcionalismos metodológicos y éticos. *Revista Colombiana de Bioética*, 17(1). <https://n9.cl/rq54h>
- Wade, R. (2017). Global Growth, Inequality, and Poverty: The Globalization Argument and the “Political” Science of Economics. En J. Ravenhill (Ed.), *Global political economy*, (pp. 319-355). Oxford University Press.

El vínculo entre Argentina y el Fondo Monetario Internacional en el marco del acuerdo de 2018

The relationship between Argentina and the International Monetary Fund in the framework of the 2018 agreement

Gonzalo Sanz Cerbino

Investigador adjunto del Centro de Estudios Urbanos y Regionales en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Correo electrónico: camilogx@yahoo.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5862-7266>

Damián Bil

Investigador independiente del Centro de Estudios Urbanos y Regionales en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Correo electrónico: damibil@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7054-2927>

Eduardo Sartelli

Director académico del Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales, Argentina

Correo electrónico: eduardo.sartelli@yahoo.com.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2147-3424>

Recibido: 11-abril-2024. Aprobado: 28-agosto-2024. Publicado: 15-enero-2025

Resumen

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Estado argentino mantienen una relación estrecha y constante desde 1957, especialmente en momentos de crisis económica. Este artículo estudia la última asistencia financiera que recibió el país por parte del organismo internacional en 2018, deuda renegociada entre

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 20, vol. 1, enero-junio 2025, pp. 59-80.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n20.2025.364



2022-2023. Empleando datos oficiales, bibliografía reciente y notas de prensa, los hallazgos, desde un enfoque histórico y sociológico, sugieren que los problemas y crisis que afectan a Argentina de manera cíclica no son resultado de su relación con el FMI, sino de la incapacidad de la clase empresarial y las autoridades de gobierno de ejercer control sobre su política económica. El endeudamiento es un mecanismo que compensa el rezago productivo de la economía, la hiperinflación y el déficit fiscal de Argentina desde hace setenta años.

Palabras clave: acuerdos internacionales, clase empresarial, déficit fiscal, Fondo Monetario Internacional, política argentina, política exterior, préstamos y endeudamiento.

Abstract

The International Monetary Fund (IMF) and the Argentine State have maintained a close and constant relationship since 1957, especially, in times of economic crisis. This article studies the last financial assistance the country received from the international organization in 2018, debt renegotiated between 2022-2023. Using official data, recent bibliography and press releases, the findings suggest from a historical and sociological approach that the economic and social problems that affect the country in a cyclical manner, are not the result of its relationship with the IMF, but rather, of the inability of the business class and political authorities to exercise control over its economic policy. Indebtedness is a mechanism that compensates for the productive backwardness of the economy, hyperinflation and Argentina's seventy-year fiscal deficit.

Keywords: international agreements, business class, fiscal deficit, International Monetary Fund, Argentine policy, foreign policy, loans and indebtedness.

1. Introducción

El Fondo Monetario Internacional (FMI) mantiene una presencia constante en Argentina frente a cada crisis económica, acercando fondos e imponiendo sus condicionalidades desde 1957. El *sentido común* asume que, en buena medida, los problemas económicos que atraviesa Argentina son responsabilidad de las exigencias del FMI, percibidas como un síntoma de sometimiento. Tanto en el debate político como académico, la posición predominante es que la relación con el organismo implica un límite a la soberanía e incapacidad de los gobiernos de establecer medidas que contribuyan al crecimiento productivo nacional debido a que el FMI impondría políticas de ajuste y liberalización (López, 2018; Mercatante, 2019; Ricci, 2021).

El objetivo general de este artículo es analizar, mediante una reconstrucción histórica, los elementos políticos y económicos que destacan en la relación entre el FMI y Argentina y, de manera particular, estudiar la asistencia financiera que recibió el país en el acuerdo de 2018 por valor de USD 57 000 millones, deuda renegociada entre 2022 y 2023. El argumento es que los problemas económicos y sociales que atraviesa el país no son consecuencia de su relación con el FMI y que

esto no ha limitado la capacidad de los actores internos para ejercer control sobre su política económica. La preeminencia del FMI en la política argentina (y el peso de su deuda externa) son un síntoma de un problema mucho más profundo: la crisis estructural que sobreviene cíclicamente en el país.

Es necesario repensar este vínculo no solo en lo inmediato o coyuntural, sino como parte de una trayectoria histórica de más de setenta años que alcanza su punto más crítico en 2018-2023. Dicha relación no implica una imposición de intereses externos o una manera de coartar la soberanía política del país, sino que surge por el interés de la clase empresarial y las autoridades políticas de Argentina en momentos de crisis o necesidad.¹ El endeudamiento (sea con el FMI, otros prestamistas, por emisión de bonos u otros mecanismos) es una manera de compensar el rezago productivo de la economía, la hiperinflación y el déficit fiscal.

La metodología implementada es mixta (cualitativa-cuantitativa). Mediante un abordaje con herramientas de la historia y la sociología económica (Pérez, 2020) se realizó una revisión bibliográfica, complementada con información de prensa, información oficial y declaraciones públicas de actores (funcionarios del FMI, del gobierno y empresarios argentinos) que aportan a los objetivos trazados. En lo cuantitativo, se retomaron los montos de financiamiento que recibió Argentina mediante las investigaciones de Brenta (2011, 2013, 2019), los informes del FMI (2021, 2023b), los saldos anuales de giros y pagos de la deuda pública y otras series del Ministerio de Economía (2023), de ejecución presupuestaria que reposa en la Oficina Nacional de Presupuesto (2023) y la Secretaría de Finanzas (2022).

Este artículo contiene cuatro apartados. En el primero, se aborda el vínculo entre Argentina y el FMI. Luego, la reconstrucción histórica de los acuerdos, caracterizada por las crisis y el refinanciamiento de la deuda en varias ocasiones es la parte medular del segundo apartado. En el tercer momento, se retoma el acuerdo de 2018 y su renegociación hasta las rondas de 2022-2023. La reconstrucción del contexto económico y político, los intereses que promovieron el acuerdo, las revisiones e implicaciones a nivel económico, de política interna y externa, forman parte del interés de esta parte. A partir de los hallazgos, la cuarta parte nos acerca al rol del FMI, los intereses que promueven el mantenimiento de las relaciones con Argentina y las implicaciones a nivel interno y externo. Por último, las conclusiones.

2. Acercamiento bibliográfico a la relación entre el FMI-Argentina

Existen numerosos trabajos que abordan la relación entre Argentina y el FMI; aquí se repasan los más relevantes y recientes. Brenta (2019), quien retomó la historia de los acuerdos y el cumplimiento o suspensión de los programas, considera que el FMI no es una entidad que promueva el desarrollo, sino que ayuda a financiar

¹ Cabe señalar que, con diferentes gobiernos, en tiempos recientes, los empresarios del país celebraron la firma de acuerdos con el FMI ya que, según el sector más relevante de la cúpula empresarial, aunque no sea la única medida al respecto, permiten una inserción inteligente a nivel global y facilidades para acceso al crédito. Esta postura se puede rastrear en las declaraciones entregadas en la prensa comercial (consultar: *Infobae*, 28/1/2022; *Lomagnó*, 11/1/2024).

dificultades de la balanza de pagos en el corto plazo (Brenta, 2011). Pretender que el FMI brinde soluciones a largo plazo resultaría contraproducente para la economía del país, sostuvo (Brenta, 2013). En cuanto a las medidas exigidas para firmar los acuerdos posretorno de la democracia en la década de 1980, estarían el achicamiento del Estado, la privatización y desregulación, el quite de protección al capital local, el impulso a las medidas que favorecían el capital extranjero, el endurecimiento de las relaciones laborales, entre otras.

Nemiña (2013, 2017), destacó que el rol del FMI en la política doméstica desde 1950 estuvo marcado por una relación conflictiva. Aseguró que esto condicionó, en cierta medida, el rumbo de la política económica y obstaculizó el crecimiento y desarrollo del país. Reconoció que esa sujeción fue voluntaria y estuvo ligada a intereses dominantes, la dinámica internacional y la influencia de actores internos. García (2003), por el contrario, mostró que entre 1955 y 1966 las condicionalidades no fueron excesivas y el organismo fue flexible frente a las dificultades que tuvo el país para cumplir los acuerdos. El fracaso de los planes de estabilización en esta etapa obedecería más a la falta de cohesión del personal político local que a las exigencias del FMI. Kern y Nemiña (2017) también señalaron que, tras la crisis internacional de 2001, varios países impulsaron una política exterior con mayor autonomía que permitió a Argentina mejorar su margen de maniobra. Aun así, no logró superar la preeminencia de instituciones como el FMI y el Banco Mundial.

Según López (2018), las exigencias del FMI desde la década de 1980 se endurecieron, agravando la crisis, sin remediar las dificultades económicas. El acuerdo de 2018 repitió este patrón con condiciones recesivas que no lograron resolver inconvenientes (Bonavida, *et al.*, 2018). Esta relación implicó la reasignación de la soberanía económica debido a la imposición de condicionalidades sobre política monetaria y cambiaria que permitiría asegurar los intereses de la comunidad financiera, según Barkin y Santarcángelo (2024). Ricci (2021) consideró que la supervisión laxa del organismo en el cumplimiento de las pautas no obedeció a la influencia que ejerció Argentina, sino a la estrategia del FMI para sostener al personal político de dicho país. Otra línea de trabajo explorada en relación con el acuerdo de 2018 es la nulidad legal del crédito contraído, debido a la omisión de normas administrativas internas durante el gobierno de Macri (Bernal, *et al.*, 2021; Cantamutto, 2023).

Algunos pocos autores, por otro lado, no evaluaron críticamente el acuerdo de 2018 al asumir que no implicó la pérdida de soberanía. Por ejemplo, para Werner y Kanenguiser (2023), ante el resultado adverso en las elecciones primarias de 2019, el macrismo abandonó los lineamientos del FMI y asumió políticas opuestas, mostrando autonomía, aunque ello llevó a la suspensión del acuerdo. Lo mismo ocurrió con el gobierno de Fernández que, según estos autores, respetó poco lo discutido con el FMI. El incumplimiento de metas no es novedoso, ya que esto ocurrió en otros momentos (López *et al.*, 2003). Estos abordajes contienen aportes valiosos, aunque la mayoría insiste en destacar que la relación entre

Argentina y el FMI implicó para el país una resignación de soberanía, con imposiciones a la política económica contraria al interés nacional y de su población.

2.1. Funcionamiento del FMI

El FMI emergió en 1944 en el seno de la Conferencia de Bretton Woods como iniciativa de las potencias capitalistas para establecer un nuevo orden financiero y cooperativo tras la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial (Brenta, 2013; Rapoport y Medici, 2007). En este momento se discutió la creación de instituciones supranacionales que garantizaran la estabilidad política y económica, instancias que evidenciaron que una nueva hegemonía global estaba cerca. Con el FMI creado, Estados Unidos (EE. UU.) reservó su preeminencia en el organismo. En la Junta de Gobernadores, principal órgano de toma de decisiones del FMI, en el que cada miembro-país tiene un representante y los votos son proporcionales a las cuotas de cada uno, EE. UU. conservó un porcentaje de los votos suficiente para mantener, al menos, su poder de veto. A su vez, el país posee uno de los 24 directores ejecutivos que integran el Directorio que elige al director gerente del FMI. Solo 8 de los 189 países que integran el FMI tienen un director ejecutivo que representa al país,² mientras que el resto debe compartir con otros su representación, lo cual es un reflejo de la correlación de fuerzas internacionales (Ugarteche, 2009; Millet y Toussaint, 2005).

El primer objetivo del FMI fue la intervención de las economías en crisis, contribuir a estabilizarlas y evitar que su colapso deviniera en cataclismo internacional. Este auxilio estuvo acompañado de *condicionalidades* para avanzar en un segundo objetivo: liberalizar las economías de los países asistidos para beneficiar a las burguesías más concentradas de las potencias capitalistas (Pop-Eleches, 2008). Los programas que promovió no solo buscaron atenuar desequilibrios y asegurar el pago de las deudas de los países en crisis, también apuntaron a eliminar las medidas proteccionistas y recursos que estos países destinaban para asegurar la acumulación de las burguesías nacionales (Brenta, 2006; Sanz Cerbino, 2020).

En este sentido, las políticas de liberalización que promovió incluyeron la eliminación de barreras proteccionistas que impedían la entrada de burguesías mayores y las privatizaciones que abrieron nuevas oportunidades de negocios a quienes pudieran comprar esos activos.³ Así, el FMI actuó de regulador del sistema capitalista, impulsando reglas que favorecían a los capitales más grandes y fomentando el avance de la concentración y centralización a nivel mundial.

Cuando un miembro del FMI está en dificultades, solicita asistencia. Existen varios tipos de acuerdos en función del país, plazos, montos o el problema por el cual se pide asistencia. El más común para países de *ingresos medios* como Argentina es el Acuerdo de Derechos de Giro o *Stand By*, destinado a resolver problemas de

2 Estos son Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania y Japón; y más recientemente se agregaron China, Rusia y Arabia Saudita.

3 Puede seguirse el tema de la financiarización de la deuda desde distintas perspectivas en autores como Villavicencio (2021); Barkin y Santarcángelo (2024) y Wainer y Schorr (2024).

balanza de pagos de corto plazo (12-18 meses), aunque desde 2009 estos plazos fueron ampliados. El *Stand By* tiene por contraparte la imposición de condicionales, entre estas, que el solicitante asuma el compromiso de aplicar medidas de política económica o planes de estabilización para resolver desequilibrios y asegurar la devolución del préstamo. Muchas veces, estos acuerdos incluyen el compromiso de realizar reformas estructurales: privatizar activos públicos o apertura comercial.

Las medidas, técnicamente, son propuestas por el demandante en una carta de intención cuyas enmiendas son negociadas con el organismo. Sin eso, no hay préstamo. Su cumplimiento es verificable mediante evaluaciones periódicas para nuevos desembolsos por tramos. Pese a todo, solicitar asistencia al FMI resulta tentador. Para iniciar, su tasa de interés es baja. Por ejemplo, el préstamo de 2018 para Argentina tuvo intereses del 2-5 % anual cuando, no muchos años antes, con debilidades internas (caída de las reservas monetarias) y la posición externa (conflicto suscitado con el fallo del juez Thomas Griesa de Nueva York en el conflicto con los “fondos buitres” o *holdouts* que impidieron el acceso al mercado regular de crédito), el país recurrió a créditos externos (de países como China o Venezuela) que rondaban el 10 % de interés (Kulfas, 2014; *Iprofesional*, 2007; Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2022). A su vez, un acuerdo con el FMI funciona como garantía para acceder a mejor financiamiento en el mercado internacional.

La imposición de condicionales, aunque sean profundas, no implica sujeción para quienes solicitan la asistencia. Si alguna condicionalidad no es cumplida, existe la opción de solicitar una dispensa (*waiver*) que el FMI otorga si es menor, si no afecta el cumplimiento del acuerdo o si el solicitante se compromete a tomar medidas a futuro. Pese a la flexibilidad, la mayoría de los programas no son cumplidos. Es común que los gobiernos pidan dispensas o renegocien términos, y también que muchos programas sean suspendidos. De 615 acuerdos firmados entre 1973 y 1997 a nivel mundial, solo el 34,8 % fueron desembolsados completamente (Brenta, 2013). Entonces, la eficacia del FMI para “dominar” a los países débiles es relativa.

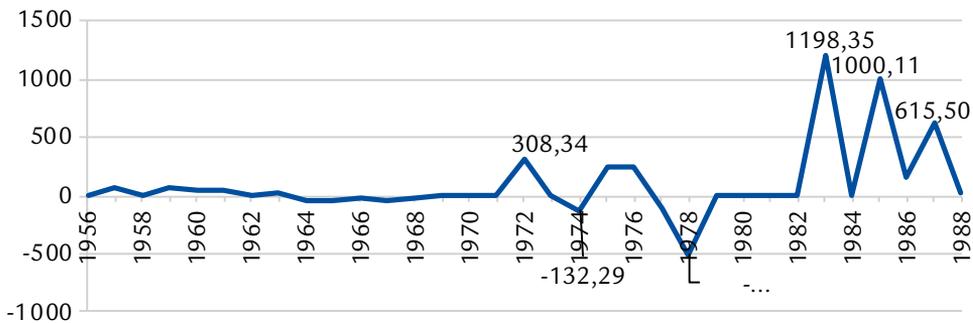
3. El FMI y Argentina a lo largo de la historia

Argentina ingresó al organismo en 1956. De los 68 años transcurridos desde ese momento hasta la fecha, durante 43 años estuvo bajo la “supervisión” del FMI, con distintos convenios y acuerdos de cumplimiento. En ese plazo, se firmaron 44 acuerdos: 22 de condicionalidad fuerte, 18 de derechos de giro, 3 de facilidades extendidas y 1 de complementación de reservas (Brenta, 2013; BCRA, 2024). Pese a que los préstamos del FMI representan un porcentaje menor de la deuda total de Argentina, la asistencia recibida no ha sido poca. Lo recibido por el FMI, en promedio, no supera el 4 % de su deuda total. Incluso, en años críticos como 1963, 1975 o 2000, los giros representaron un porcentaje de endeudamiento total con picos del 8,7, 11,4 y 9 %, respectivamente (Brenta, 2006; Sanz Cerbino, 2020). Sin

embargo, en la década del 2000, Argentina ocupó el quinto puesto en el listado de ayuda recibida desde 1947. Los desembolsos acumulados fueron cercanos a los 11 000 millones de DEGS (derechos especiales de giro, “moneda” del FMI).

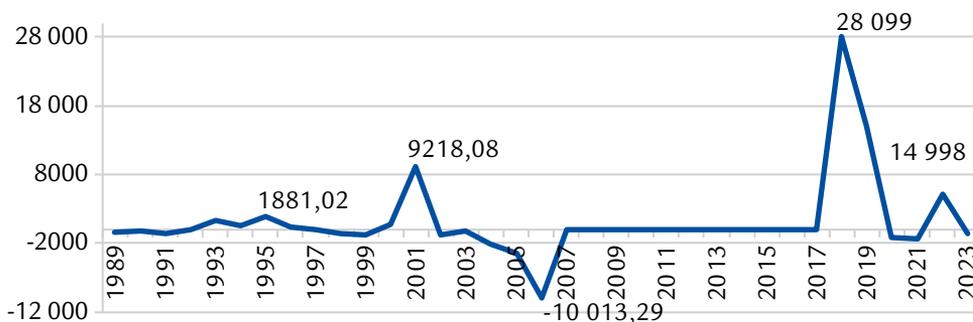
Es decir, un país con una economía capitalista de mediano desarrollo, que no tiene peso decisivo en la mesa de las naciones más hegemónicas, recibió la asistencia de un organismo controlado por potencias capitalistas con salvatajes que superaron, incluso, el monto de su cuota, como sucedió en 2001 o 2018 (Brenta, 2013; Cantamutto, 2023). Los principales desembolsos fueron en períodos de crisis: 1957-1961, 1966, 1972, 1975-1976, 1982, 1985-1987, 1992, 1995, 2001, 2018 y 2022 (gráficos 1 y 2). En cambio, en los momentos de bonanza comercial, la relación fue tensa, como en la dictadura de Onganía en 1968 o cuando fueron pagadas anticipadamente las deudas en 1974 o 2006.

Gráfico 1
Saldo anual de giros y pagos del FMI y Argentina, 1956-1988, millones de dólares corrientes



Fuente: elaboración propia con base a Brenta (2013).

Gráfico 2
Saldo anual de giros y pagos del FMI y Argentina, 1989-2023 (hasta 1.º trimestre), millones de dólares corrientes



Fuente: Brenta (2013) y Ministerio de Economía (2023). Elaboración propia de los autores.

Los picos elevados de los gráficos 1 y 2 representan los mayores desembolsos (destacan 1983, 2001, 2018), mientras que los picos invertidos representan el saldo negativo, donde el país pagó más de lo que recibió (destacándose 1974, 1978 y 2006). Esto puede entenderse en perspectiva histórica: el primer acuerdo ocurrió en 1957 cuando el país atravesaba una crisis de balanza de pagos, la primera de varias en el ciclo conocido como *stop and go*. La persistencia de la crisis con las presidencias de Arturo Frondizi y José María Guido implicó el sostenimiento de la asistencia y supervisión del FMI entre 1958-1963, donde se firmó un *Stand By* por año. Durante esta etapa, incluso los gobiernos que intentaron tomar distancia recurrieron al FMI. Es el caso de Arturo Illia, quien evitó solicitar asistencia durante sus dos primeros años de gobierno, pero terminó haciéndolo en 1965 frente a un nuevo rebrote de la crisis y demoras para refinanciar la deuda con el Club de París (Brenta, 2013; O'Donnell, 2008).

En coyunturas particulares, Argentina llegó a tensar, incluso a romper, las relaciones con el FMI. En 1968, escandalizado por las condiciones de los acuerdos financieros con la banca internacional, la dictadura de Onganía ordenó una investigación sobre la deuda y objetó la injerencia del FMI en la política económica. A principios de 1969 decidió no renovar los acuerdos ni solicitar auxilio (Brenta, 2013). Por el extraordinario aumento en los precios de granos y carnes en el mercado mundial, durante las presidencias peronistas de Héctor Cámpora, Juan e Isabel Perón en 1973-1974 Argentina no solicitó préstamos al FMI (Brenta, 2013). Incluso, durante ese último año, el gobierno canceló anticipadamente su deuda, pagando USD 132,3 millones.

Durante la última dictadura, bajo la presidencia de facto de Jorge Videla, la relación con el FMI volvió a romperse. Tras firmar dos *Stand By* en 1976 y 1977, el gobierno dictatorial dejó de solicitar asistencia. Como en los casos anteriores, hay razones políticas y económicas. Desde principios de 1977, la administración del presidente estadounidense James Carter presionó y cuestionó las violaciones a los derechos humanos que ocurrían en Argentina (Sanz Cerbino y Cazabat, 2017). Entre otras medidas, el Congreso de EE. UU. ordenó a su representante en el FMI que votara en contra de cualquier solicitud argentina. El exceso de liquidez internacional luego de la crisis del petróleo permitió al país expandir su deuda sin recurrir al organismo (Brenta, 2013; Rapoport, 2000; Escudé y Cisneros, 1999).

La línea que une estos tres momentos de tensión (1967/69, 1974 y 1977) con el FMI no es política o ideológica. Sin embargo, Onganía, Perón y Videla tuvieron a nivel económico algo en común: sus presidencias coinciden con coyunturas (efímeras) de bonanza por varios motivos, en las que no existen tensiones en la balanza de pagos que obliguen a recurrir al FMI. Que las razones fueran más económicas que políticas lo confirma el cierre de este auge “nacionalista”. El gobierno militar de 1966 volvió al FMI en 1971 tras el fracaso de Onganía. La imposibilidad de sostener el ajuste tras el Cordobazo⁴ reavivó la crisis y llevó a un

4 Levantamiento obrero-estudiantil en la ciudad de Córdoba entre el 29 y 30 de mayo de 1969, como respuesta a las medidas de ajuste decretadas por el entonces ministro de Economía del gobierno militar, Adalberto

acuerdo en 1972 que implicó que Argentina recibiera USD 274 millones, siendo la segunda operación más importante del FMI en ese año.

El gobierno peronista volvió a solicitar asistencia en 1975. Los términos de intercambio colapsaron y reapareció la crisis. En junio, el ministro de Economía, Celestino Rodrigo, solicitó asistencia por USD 133,6 millones. En octubre, el organismo concedió un giro por USD 92,4 millones y, en diciembre, otro por 133,6 millones. En marzo de 1976, durante los últimos días del gobierno de Isabel Perón, fue aprobado otro crédito que cobró la dictadura militar que asumió tras el golpe de marzo de ese año. Ese gobierno militar volvió a solicitar asistencia en enero de 1983, pocos meses antes de la vuelta a las elecciones democráticas, con un giro de casi USD casi 1200 millones (Brenta, 2013).

Durante las décadas de 1980-1990, una Argentina urgida en términos financieros por el peso de la deuda, recurrió constantemente al organismo. Ello no implicó su completa sumisión. En la década de 1980 los acuerdos se firmaron a la par de la crisis con importantes salvatajes que evitaron el *default* mediante el *roll over* (tomar deuda para pagar deuda vieja). Las metas acordadas raramente fueron cumplidas y, aun así, el gobierno obtuvo dispensas que permitieron la continuidad del flujo de fondos. Entre 1984 y 1988, el FMI giró fondos por un monto superior a USD 1798 millones. En 1989, en plena hiperinflación el organismo cortó la asistencia a Raúl Alfonsín, que debió entregar el mando a su sucesor anticipadamente (Carlos Menem).

Durante la década de 1990 el gobierno de Menem, alineado con el FMI, avanzó con las reformas estructurales centrales que planteó el Consenso de Washington para resolver la crisis de deuda: privatización de activos públicos, desregulación de mercados y apertura comercial. Con alto costo, consiguió refinanciar la deuda, extendiendo plazos y obteniendo la reducción de los montos. Entre 1989 y 2001, se firmaron seis acuerdos y tres ampliaciones: según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), los compromisos pasaron de casi USD 63 000 millones en 1992 a USD 166 000 millones en 2001 (Cepal, 2023), es decir, la deuda se incrementó en más de un 250 %, por la generalización del *roll over*.

Durante este período, Argentina recibió mucho más dinero del que pagó. Entre 1989 y 2001, el organismo giró USD 20 482,35 millones y el país pagó cerca de USD 9436,47 millones. El FMI sostuvo al país durante la crisis del tequila de 1994⁵ y el bienio 2000-2001. En este complejo último año previo al derrumbe de la convertibilidad, el FMI tuvo una copiosa intervención. En primer lugar, para finales de 2000 fue firmado el “Blindaje”, acuerdo que consistió en una garantía de fondos externos por USD 39 700 millones, aunque en realidad no fueron recursos genuinos, sino refinanciaciones de títulos públicos y facilidades

Krieger Vasena, que extendió la jornada laboral y depreció los salarios de varias actividades, entre otras consecuencias. El evento provocó la posterior caída del ministro y el debilitamiento del presidente de facto, Onganía, y profundizó la crisis de la dominación política en el país hasta el golpe militar de 1976.

5 Crisis económica que atravesó México en 1994 y que, en efecto cascada, sufrió buena parte de Latinoamérica como consecuencia.

para préstamos de otros organismos (Barrera, 2017). Ante el escaso efecto de la medida, el gobierno procedió al “Megacanje” para reestructurar deuda en títulos en manos privadas por un monto de USD 30 000 millones. Como el gobierno de De la Rúa tuvo dificultades para cumplir las metas, el FMI redujo su apoyo (Salvia, 2018; FMI, 2004) y denegó el último desembolso en diciembre de 2001 por valor de USD 1260 millones. Aun así, ese año el país recibió desembolsos netos por USD 9218 millones de este organismo (Brenta, 2013).

Tras la caída de De la Rúa, en medio de una de las crisis más grandes de su historia, fue declarado el *default*. Mientras el grueso de la deuda era reestructurado, se mantuvo la relación con el FMI. Entre 2002-2003, durante las presidencias de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, se firmaron dos *Stand By*. El acuerdo de 2003 recibió particular atención ya que el gobierno asumió una posición crítica respecto a la responsabilidad del FMI durante la crisis. Sin embargo, este acuerdo incluyó condicionalidades similares a las firmadas en la década de 1990: meta de superávit del 3 % que, si bien inferior a lo que pretendía el FMI, era la meta más alta en la historia de los acuerdos (Ministerio de Economía, 2003; Mansilla y Tumini, 2004).

Lo pactado resulta más grave si se considera en el contexto de la crisis argentina, donde los niveles de pobreza e indigencia fueron del 54 % y 27,7 % respectivamente, con una tasa de desempleo del 17,8 % y salarios deteriorados tras la devaluación de 2002 (Ferreres, 2020). A diferencia de la década de 1990, Argentina pagó más de lo que entró en sus arcas. Entre 2002-2004, el país abonó a los organismos internacionales USD 8900 millones más de lo que recibió. En el período 2002-2005, los pagos al FMI fueron de USD 6517,28 millones, correspondientes al pago de vencimientos (Brenta, 2013; Mansilla y Tumini, 2004).

El de 2003 fue el último acuerdo por un largo tiempo: el presidente Kirchner suspendió el *Stand By* vigente para evitar la injerencia del FMI en el canje de deuda, aunque no dejó de pagar los vencimientos posteriores. En 2006, en otro contexto económico, el gobierno saldó la deuda con el organismo por USD 9800 millones. El país atravesaba una reactivación, merced de los bajos salarios heredados de la devaluación de 2002 y al superávit comercial generado por el *boom* de los *commodities* que benefició a la región durante esa década (Brenta, 2013; Mansilla y Tumini, 2004).

4. Acuerdo de 2018 y renegociación de 2022-2023

En 2016, Argentina inició un nuevo ciclo de endeudamiento para conseguir recursos y atenuar los impactos del ajuste, pero la subida de las tasas de interés en EE. UU. en 2018 (Zeolla y Médici, 2022; Allami *et al.*, 2021) desencadenó una crisis cambiaria debido a la huida de los inversores hacia el dólar, lo que elevó su precio interno (Gasalla, 2018; Orgaz, 2019). Para enfrentar la corrida, en junio de 2018, tras 13 años sin acuerdos con el FMI, el organismo concedió a Argentina el *Stand By* más grande de su historia, un rescate de USD 50 000 millones que fue ampliado a USD 57 100. El país se convirtió en su mayor deudor, y el salvataje

representaba el 61 % de los pasivos del FMI (Cantamutto, 2023). Sin embargo, el giro de los fondos no impidió que la crisis escalase.

Tras su derrota en las elecciones primarias de 2019, el presidente Macri estableció una reducción de los impuestos al consumo y habilitó el pago de aumentos salariales, mediante bonos, para sectores asalariados, incumpliendo así las metas de austeridad fiscal acordadas con el FMI. Además, reintrodujo controles a la salida de divisas, lo que generó tipos de cambio paralelos, siempre cuestionados por el FMI. Como resultado, el organismo suspendió los desembolsos pendientes, dejando el acuerdo inconcluso. Hasta ese momento, se habían transferido más de USD 44 500 millones, es decir, 78 % del total del acuerdo (FMI, 2021; Giménez, 2023).

El grueso de los vencimientos del *Stand By* estaban pautados para 2022-2023, por lo que correspondió al gobierno de Fernández, quien asumió la presidencia en 2019, decidir qué hacer al respecto. Pese a las críticas recibidas por el FMI durante la campaña electoral, la renegociación fue encarada (Burgo, 11/2/2023) con respaldo de la oposición y del empresariado (*Ámbito*, 2022), ya que un acuerdo aseguraría estabilidad y divisas para garantizar el suministro de importaciones en sectores clave de la economía. La renegociación duró más de dos años, complicada por las dificultades económicas, las divisiones internas en el gobierno y la pandemia de covid-19. En marzo de 2022 se firmó un Acuerdo de Facilidades Extendidas, mediante el cual el FMI se comprometió a realizar desembolsos trimestrales durante 30 meses, más un remanente que podría utilizarse para fortalecer las reservas. Así, la deuda de 2018 fue refinanciada y se aliviaron los perfiles de vencimientos. El plazo de pago fue extendido a 10 años, con 54 meses de gracia.

Las condicionalidades implicaron el compromiso de reducir el déficit fiscal al 2,5 % en 2022, al 1,9 % en 2023 y al 0,9 % en 2024. También se debía reducir la asistencia del Banco Central al Tesoro hasta su completa eliminación en 2024. Se estableció una meta de crecimiento económico del 3 % anual y la reducción progresiva de la inflación (inferior a 48 % en 2022, al 42 % en 2023 y al 37 % en 2024), mientras que la devaluación debería acompañar este indicador. Además, se prometió un ajuste en las tarifas de servicios públicos equivalente al 0,6 % del PIB y una revisión de las transferencias a provincias y empresas estatales (Giménez, 2022; Secretaría de Finanzas, 2022).

Fernández cumplió buena parte de sus promesas al organismo. Si bien, tras la pandemia, algunos indicadores económicos mejoraron (producción física, empleo, PBI), a mediados de 2022 y, sobre todo, en 2023, con una sequía que implicó la pérdida de USD 20 000 millones en exportaciones agropecuarias (*Análisis Digital*, 2/1/2024), las medidas de recorte del gasto estuvieron presentes. Este ajuste afectó a distintas dependencias desde agosto de 2022: en valores equivalentes al dólar informal (289 pesos argentinos) fueron recortados 214,5 millones a la Secretaría de Desarrollo Productivo; 346 millones a programas de vivienda y obras; 173 millones para la informatización escolar, 69 millones en obras nacionales, 52 millones en la infraestructura de jardines de infantes, 34,6 millones en transporte y otro tanto en salud. Aunque aumentaron las partidas

para empresas estatales y personal, el ajuste alcanzó un total de 512 millones (Diamante, 2022). También se ajustaron los salarios del sector público y privado. A mayo de 2023, la caída del salario real de los trabajadores registrados acumuló un 3,4 % interanual. En comparación con 2019, la caída fue del 13 % (elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec] y el Ministerio de Trabajo).

Ciertas pautas de ajuste venían de tiempo atrás. En 2021, cuando comenzó la apertura de actividades, se aplicaron medidas para contrarrestar la expansión del gasto público ocasionada por la pandemia de covid-19. Mecanismos de asistencia como el Ingreso Familiar de Emergencia fueron eliminados, se redujo la asistencia del Banco Central al Tesoro y se ajustó el presupuesto mediante la reducción de las erogaciones no indexadas en varias áreas de la Administración pública, establecidas al comienzo del ejercicio con base en una inflación proyectada menor a la real. De este modo, el salario estatal promedio fue depreciado, perdiendo más del 15 % de su poder adquisitivo entre agosto de 2019 y 2021, según datos oficiales, lo que contribuyó a licuar una porción del gasto público.⁶ El entonces ministro de Economía, Martín Guzmán, logró reducir el déficit fiscal de 6,4 % del PBI en 2020 a 3 % en 2021.

En 2022 este ajuste se profundizó. El déficit fiscal se redujo al 2,4 % del PBI ese año y al 1,2 % en el primer cuatrimestre de 2023 (Oficina del Presupuesto, 2023). Las asistencias del organismo internacional al Tesoro continuaron, pero dentro de lo pactado en el acuerdo. Se avanzó en el compromiso de elevar las tarifas de los servicios públicos para disminuir los subsidios. Las tarifas de transporte en el área metropolitana de Buenos Aires aumentaron un 40 %, el servicio eléctrico un 84 % y el gas un 66 % (Ente Nacional Regulador de la Electricidad, 2023; Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, 2023). Los subsidios a los servicios eléctricos, al transporte y al gas se redujeron en términos reales un 21 % interanual entre 2021 y 2022. Pasaron del 6,7 % del PBI en 2020 al 5,8 % en 2021 y al 2,6 % en 2022 (Oficina del Presupuesto, 2023).

Sin embargo, la inflación de 2022 duplicó la meta pactada con el FMI. Según cifras del Indec, el indicador en 2023 trepó a 225 %, más de 180 puntos por arriba de lo estimado. La meta de acumulación de reservas también quedó lejos de lo acordado, situación agravada en 2023 por la sequía, que implicó una pérdida de ingresos de entre USD 15 mil y 20 mil millones en exportaciones agrarias (CREA, 2023). El PBI en 2023 no creció, sino que sufrió una contracción. Pese al incumplimiento en estas metas, a fines de 2023 el FMI aprobó las revisiones del acuerdo vigente. Se pasaron por alto los incumplimientos, con advertencias, pero sin necesidad de *waivers*. Incluso, en abril de ese año, el FMI aceptó flexibilizar la meta de reservas, que claramente no sería cumplida.

La acumulación de incumplimientos complicó la aprobación de la quinta revisión, cuya negociación fue extendida por tres meses. El acuerdo, que debía

6 Elaboración propia con base en datos del Índice de salarios y de Precios al Consumidor (IPC), en Indec (2024).

alcanzarse hacia junio de 2023 para obtener desembolsos que cubrieran los vencimientos de julio, fue aprobado en agosto del mismo año. Ello obligó al gobierno a cubrir pagos con fondos propios, activando el *swap* con China, además de un crédito puente de USD 1000 millones de la ex Corporación Andina de Fomento y otro de Qatar (*IPNoticias*, 2023). En agosto, antes de las elecciones primarias, el gobierno alcanzó un acuerdo con los técnicos del Fondo para aprobar la quinta y sexta revisión, comprometiendo el desembolso de USD 7500 millones tras las elecciones presidenciales. Aunque el Fondo aceptó flexibilizar las metas, el gobierno se comprometió a implementar “medidas correctivas” para “fortalecer el programa”.

Pese a las dificultades económicas, el FMI no aceptó modificar la meta de déficit fiscal del 1,9 % del PBI para 2023. Entre tanto, el gobierno prometió reducir la asistencia monetaria al Tesoro y, nuevamente, se ajustó la meta de reservas para 2023, que pasó de USD 8000 millones a 1000 millones (FMI, 2023). Alcanzar ese monto implicaba más medidas recesivas: el gobierno definió una devaluación del tipo de cambio real mediante el aumento de impuestos a la compra de divisas e importaciones e implementó un nuevo tipo de cambio para la liquidación de exportaciones agropecuarias. A pocos días del acuerdo, el valor del dólar informal aumentó un 9,3 %, acumulando una devaluación de 21,9 % en poco más de un mes (con base a cotización del dólar informal [*Ámbito*, 2024]).⁷ Luego de las elecciones, el tipo de cambio oficial fue devaluado, una condición acordada con el FMI para que su *staff* autorizara las quinta y sexta revisión.

Aprobadas ambas revisiones, que despejaban los vencimientos de deuda hasta el final del mandato de Fernández, el gobierno tuvo vía libre para modificar el signo de su política económica. Luego de la derrota en las elecciones primarias, el ministro de Economía, Sergio Massa, lanzó una serie de medidas para revertir el resultado electoral, las cuales implicaban un incremento del déficit fiscal que contravenía los puntos acordados con el FMI. Mientras Massa criticaba al Fondo por sus recomendaciones de austeridad, anunció reducciones de impuestos al consumo y a las exportaciones para economías regionales, liberación de importaciones, bonos para el sector público, incentivos al consumo y congelamientos de precios de combustibles y medicina prepaga, entre otras medidas (Franco, 2023).

También amplió el *swap* con China, cerrando un segundo tramo por USD 5000 millones (Franco, 2023). Sin embargo, no fueron corregidas las distorsiones cambiarias que preocupaban al FMI: para diciembre de 2023, la devaluación oficial desde agosto acumulaba un 35 %, mientras que la devaluación de la divisa informal trepaba al 73 %. La brecha entre ambas cotizaciones alcanzó el 147 %.⁸ Por su parte, el FMI criticó tímidamente al ministro por su política expansiva, que había generado un 25 % de aumento del circulante en plaza durante cuatro meses, y por sus efectos negativos sobre el déficit, que implicaban un incumplimiento del acuerdo (*La Nación*, 2023). Con reticencias, el FMI otra vez asistió a Argentina.

7 Véase <https://www.ambito.com/contenidos/dolar-informal-historico.html>

8 Cálculo con base en la cotización oficial del Banco Central comparada con dólar informal en *Ámbito Financiero*.

No flexibilizó las metas concretas, pero tampoco bloqueó el acuerdo. Aprobar la quinta y sexta revisión facilitó a Argentina los fondos necesarios para cubrir los vencimientos hasta el final del mandato presidencial, limitando la capacidad del FMI para incidir sobre la política económica implementada por el gobierno en el marco de la segunda vuelta electoral y el balotaje.

El acuerdo de 2018 implicó, inicialmente, la llegada de recursos que le permitieron a Macri atenuar los impactos de la crisis y posponer los ajustes más severos en la carrera por su reelección. El gobierno de Fernández, al no contar con fondos externos que permitieran seguir postergándolos, inició el ajuste macroeconómico tras la pandemia, lo que perjudicó a los sectores asalariados, tanto activos como pasivos, debido al recorte en términos reales de sus ingresos, y al conjunto de la población más vulnerable, afectada por el recorte de beneficios sociales (como las tarifas de servicios congeladas) y en programas de vivienda, salud y educación. El acuerdo con el Fondo de 2022 no auxilió al gobierno con fondos frescos, pero sí le permitió postergar los perfiles de vencimiento de deuda.

5. La deuda como síntoma

El fin del ciclo de los *commodities* y sus consecuencias internas (crisis de balanza de pagos, caída de reservas, inflación, expansión del gasto público) explican por qué Argentina volvió a solicitar un préstamo al FMI en 2018. Estas características no son nuevas en el comportamiento económico argentino; por el contrario, están presentes de forma periódica desde 1950. La deuda no es un problema en sí misma, sino un síntoma. Tampoco es algo particular de Argentina. Países más desarrollados tienen un nivel de deuda sobre el PBI mayor: mientras Argentina tiene un 85 %, economías más dinámicas como Japón (261 %), Italia (145 %), Singapur (134 %), EE. UU. (122 %), España o Francia (111 %) y Canadá (107 %) superan este indicador (FMI, 2023b). Tampoco es elevada la ratio de endeudamiento por habitante, ni la posición relativa en la región en cuanto a la deuda. Países en desarrollo como Brasil o Chile tienen altos niveles de deuda sin que ello genere necesariamente una crisis.

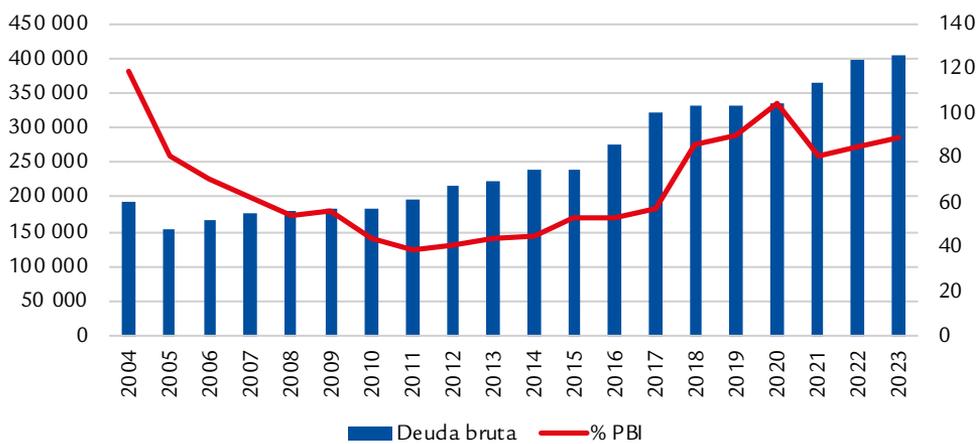
La cuestión es por qué Argentina pide prestado de forma crónica, recurriendo de forma periódica al FMI. ¿Es esto lo que impide su despegue económico o, más bien, refleja problemas subyacentes que la llevan a depender del endeudamiento externo para sostener su modelo de acumulación? Luego del “desendeudamiento” de 2006, la deuda volvió a crecer. La falta de dólares llevó a Cristina Fernández a buscar financiamiento fuera del país, cuando el entonces ministro de Economía, Axel Kicillof, negociaba con el Club de París o el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. Sin embargo, esta estrategia se vio truncada por el conflicto con los *hold outs* o *fondos buitres* y el fallo del juez Thomas Griesa. Este inconveniente fue resuelto con la llegada de Macri al poder, quien a comienzos de 2016 destrabó el conflicto y volvió a la dinámica de endeudamiento.

Cristina Fernández dejó el gobierno con una deuda de USD 177 mil millones (cerca de USD 60 000 millones más de lo que recibió), mientras que Macri la elevó

a USD 279 000 millones. Con la crisis política desatada tras la renuncia del ministro Martín Guzmán y la sequía que afectó las exportaciones agropecuarias (que representaron entre un cuarto y un tercio de las exportaciones totales), a finales de 2023 el endeudamiento llegó a casi USD 286 000 millones, según el Indec (2023). Igual ocurrió con la deuda pública bruta: en 2015 alcanzó USD 240 000 millones, trepó a USD 323 000 millones en 2019 y, al segundo semestre de 2023 (último dato disponible), rozó los USD 404 000 millones (gráfico 3).

Gráfico 3

Deuda pública bruta, millones de dólares (eje izquierdo) y porcentaje sobre el PBI (eje derecho), 2004-2023 (hasta segundo semestre)



Fuente: Ministerio de Economía (2023). Elaboración propia de los autores.

La deuda pública bruta aumentó en términos absolutos casi todos los años desde 2005. En este contexto, el indicador más relevante es el valor de esta deuda en relación con el PBI, ya que refleja, en cierta medida, el peso de la deuda sobre la economía nacional y la capacidad de sostenimiento o pago a los acreedores. Luego de una disminución en el endeudamiento relativo al PBI hasta 2012-2013, a partir del año siguiente, coincidiendo con el agotamiento del ciclo de los *commodities* y el intento del gobierno de retornar a los circuitos de crédito internacional, esa relación volvió a crecer de forma progresiva. Este aumento dio un salto significativo durante el gobierno de Macri (2015-2019), especialmente desde 2018. Con Fernández (2019-2023), descontando el año de la pandemia (2020), la relación deuda/PBI se mantuvo en niveles similares a los del macrismo. Aunque no alcanzó la ratio deuda/PBI de la década de 1990 (cuando superaba el 100 %), la deuda pública creció de manera constante durante las últimas dos décadas.

Este fenómeno ayuda a explicar por qué Argentina recurre a la deuda de manera casi crónica. No se trata de una imposición, sino de una necesidad inherente al modelo de acumulación capitalista del país. Desde 2012-2013, esta dinámica se profundizó debido a la caída de los precios de los *commodities*, sumada a la reaparición del déficit fiscal, energético y comercial, lo que provocó una escasez

de divisas en la economía. La burguesía que opera internamente necesita de este recurso para pagar servicios al exterior, importar insumos y bienes de producción, saldar deudas, entre otros. Sin embargo, este sector no puede generar esos recursos de forma productiva debido a su limitada capacidad de exportación en escala, producto de su baja competitividad, con excepción del sector primario.⁹ Ante este fenómeno de “estrangulamiento”, el endeudamiento surge como una necesidad para sostener a empresarios poco eficientes, quienes son los principales demandantes de estos recursos.

Con el agotamiento del ciclo de los *commodities* desde 2012, los gobiernos siguientes conjugaron distintas medidas de ajuste con un intento por retornar a los mercados financieros y acceder al crédito en las mejores condiciones posibles. Sin embargo, el problema es interno: no se genera suficiente riqueza para sostener el ciclo de acumulación, ya que Argentina representa un caso de capitalismo chico y tardío (Sartelli, 2022). Es decir, una economía que no logra incorporarse al mundo porque su industria (salvo contadas excepciones) queda rezagada en productividad frente a los capitales que marcan el ritmo internacional. Este rezago no puede compensarse mediante la producción para un mercado interno reducido (Graña y Kennedy, 2017). Los capitales locales no son competitivos por sus elevados costos y su necesidad de protección, lo que provoca un drenaje de recursos desde sectores competitivos, como el agro (Bil, *et al.*, 2018; Sanz y Grimaldi, 2019).

Argentina carece de los elementos necesarios para compensar estas desventajas. Como resultado, su aporte es marginal en el contexto mundial: según cálculos propios basados en datos del Banco Mundial (2023), mientras que en la década de 1960 el país representaba el 1,4 % del volumen productivo mundial, en la actualidad su participación es apenas la mitad de ese porcentaje. Además, en aquella década, su economía era un 20 % más grande que la brasileña y un 30 % mayor que la mexicana. La dinámica del agro y otras actividades primarias permite la obtención de divisas por exportación que brindan cierto alivio al resto de la estructura económica. Sin embargo, con la caída de los precios internacionales de los *commodities*, que han perdido peso en el comercio global, ese factor compensatorio se diluye (Sartelli, 2022). En este contexto, la deuda surge como un mecanismo para compensar este retraso, aunque no resuelve las causas subyacentes del problema.

En la década de 1970, en un contexto de liquidez mundial, el endeudamiento era relativamente accesible. Esto explica el crecimiento de la deuda desde la última dictadura militar, que supuso una ingente cantidad de recursos al Estado, puesto que, entre 1973-2015, el flujo de la deuda pública fue positivo para sostener los subsidios al capital y la acumulación. Al país ingresó más dinero prestado del que

9 Esta situación puede revisarse en el *Informe Mensual del Balance Cambiario y evolución de Reservas Internacionales*, elaborado por la Gerencia de Estadísticas del Sector Externo del Banco Central, donde puede constatar que el grueso de las actividades manufactureras de origen industrial son deficitarias en su balance de divisas (importan/pagan servicios más de lo que exportan/venden al exterior). Este fenómeno es histórico, como se evidencia en el saldo entre exportaciones e importaciones de actividades manufactureras (Ferreris, 2020).

salió para pagos de capital e intereses. Tras la crisis de 2001, el auxilio de la deuda pudo ser suplantado por los ingresos provenientes de las exportaciones agrarias, elevadas con los *commodities*. No obstante, acabado ese “viento de cola”, en 2012-2013 Argentina ingresó en un nuevo ciclo de ajustes y endeudamiento externo. Macri pudo acceder al endeudamiento, que utilizó para sustentar su política de ajuste gradual hasta que la crisis estalló. La estructura económica argentina conduce al endeudamiento, ya que, por fuera de los sectores agrarios, la mayor parte de la economía no tiene capacidad competitiva, con un empresariado que depende en buena medida de los subsidios del Estado (Castellani, 2009; Sanz, 2016) y de la degradación de las condiciones de vida de la población.

6. Conclusiones

La capacidad del FMI para imponer la política económica en Argentina es limitada. El país estuvo en condiciones de escapar a sus condicionalidades e incluso llegó a tensar la relación, al extremo de romperla en más de una oportunidad. Las vicisitudes de la última ronda de negociaciones, entre junio y agosto de 2023, son un claro ejemplo. La demora en alcanzar un acuerdo se debió a la resistencia de las autoridades, encabezadas por el ministro Massa, a aceptar una devaluación para recomponer las reservas, que era la principal meta incumplida. Massa no podía aceptar una devaluación que aceleraría la inflación y depreciaría los salarios durante campaña electoral.

Así, un funcionario alineado con los intereses estadounidenses, y cara visible de un ajuste avalado por el FMI, resistió implementar una política que perjudicaría al gobierno en términos electorales. Tuvo margen para hacerlo sin romper con el FMI, aun en el marco de una profunda crisis. La devaluación fue aceptada por Massa como garantía para destrabar el acuerdo, pero el ministro logró discutir el momento y la forma en la que se implementaría. Además, luego de la firma del acuerdo, estableció una política económica que atenuara sus efectos, contraria a la que impulsaba el FMI. Lo mismo había hecho Macri en 2019, cuando incumplió lo acordado con el FMI para implementar una política expansiva del gasto frente a las elecciones. Que, en estas condiciones, un país como Argentina cuente con margen para tensionar su relación con el FMI demuestra que cualquier sometimiento al FMI es voluntario. Esto es producto de la voluntad de la clase dominante argentina, que mantuvo durante los últimos años una postura en favor de no romper relaciones con el organismo, respaldando las negociaciones oficiales.

Sin embargo, Argentina no parece escapar al FMI. En el corto plazo, porque necesitaba auxilio financiero frente a la crisis: no acordar en 2023 hubiera ocasionado una devaluación de la moneda superior a la que exigía el organismo. Más allá de las urgencias coyunturales, existe un problema más profundo que explica por qué el país recurre una y otra vez al FMI: Argentina no puede prescindir de la deuda, y el acuerdo con los organismos multilaterales de crédito es la llave para que esta siga fluyendo. El país atraviesa desde hace décadas una crisis estructural que produce estallidos sin que los ajustes brinden resultados. Inflación, recesión,

desocupación, reducción de los salarios, crecimiento del endeudamiento externo y *defaults* son algunas de sus manifestaciones.

Argentina es un país de desarrollo capitalista tardío, con una estructura económica que demanda divisas para sostenerse, pero no las genera en cantidad suficiente. El tiempo en el capitalismo es fundamental: los países que lograron insertarse primero en distintas ramas producen, por lo general, a mayor escala y con menores costos, y es difícil desplazarlos de los mercados conseguidos. Estos países tienen una productividad superior a la de la burguesía argentina, que no pudo compensar la desventaja a nivel interno, con un mercado local chico. Un gran mercado interno podría justificar inversiones para producir a mayor escala y recortar la brecha de la productividad. Pero eso no existe en Argentina. Tampoco logró compensar sus déficits reduciendo los costos laborales al nivel de países de desarrollo capitalista más tardío, como los asiáticos, que han ingresado a competir gracias a esa ventaja. La industria argentina nunca superó estas desventajas, pero logró desarrollarse gracias a un elemento de compensación: la renta diferencial de la tierra.

Este esquema permitió cierto desarrollo hasta que, en la década de 1950, encontró su límite. La renta diferencial se agotó como recurso para sostener una industria y una población que crecieron más allá de lo que el agro podía sustentar. Fue entonces cuando comenzaron los cuellos de botella característicos de la crisis argentina: déficit fiscal, crisis de balanza de pagos, inflación y devaluaciones. Distintos planes de estabilización intentaron ajustar los gastos al nivel de los ingresos y obtener un nuevo factor de compensación mediante el abaratamiento de la mano de obra. Pero no fue suficiente. Así surgió un nuevo elemento parcial de compensación: la deuda, que aumenta a la par de la crisis. Y con ella entra en juego el FMI, con una incidencia cada vez mayor en la vida argentina.

Los límites sociales y políticos al ajuste, derivados no solo por la resistencia de la clase obrera sino también de la propia burguesía industrial, mantienen a Argentina en una situación de crisis constante. La brecha de productividad con los países líderes del mercado mundial sigue ampliándose. En el camino, el FMI introduce “parches” que permiten sobrellevar la crisis, atenuando los impactos del ajuste o posponiéndolos. La deuda se convierte en la forma de compensar el retraso de la productividad local en relación al mundo, sin solucionar los déficits estructurales. En tanto no se resuelvan estos problemas y no se implementen transformaciones que permitan superar la crisis cíclica, la sombra del FMI seguirá asediando a Argentina.

La renegociación del acuerdo de 2022-2023 es un alivio temporal. No surge de este acuerdo ningún elemento que permita pensar que las dificultades económicas serán superadas de manera definitiva. Las deudas se renegocian, pero en algún momento hay que pagarlas. Aún si no se pagaran, las dificultades seguirían allí porque la estructura económica argentina es incapaz de sostenerse a mediano plazo sin auxilio externo. Aun superando la coyuntura, recuperando los niveles históricos de cosecha para 2024 y sumando recursos por la producción de

hidrocarburos, Argentina seguirá bajo la sombra del FMI. La relación podrá tensionarse, pero, en tanto persistan las deficiencias que hacen inviable la estructura económica, volverá a solicitarse asistencia.

7. Referencias bibliográficas

- Allami, C., *et al.* (2021). From 'downpour of investments' to debt crisis: the case of Argentina 2015-2019. En Levi-Orlik, N., *et al.*, (Eds), *Capital movements and Corporate Dominance in Latin America*, (pp. 193-203). Elgar.
- Barkin, D., y Santarcángelo, J. (2024). El FMI como instrumento clave en la lucha de clases: reflexiones a partir de América Latina. *El Trimestre Económico*, XCI(2), 239-263. <https://doi.org/10.20430/ete.v91i362.2090>
- Barrera, M. (2017). El último intento de salvar la valorización financiera: el "blindaje", el "megacanje" y los "préstamos garantizados". *Voces en el Fénix*. <https://n9.cl/3ttcm0>
- Bernal, A., *et al.* (2021). La nulidad del crédito de Argentina con el Fondo Monetario Internacional. *Revista Derechos en Acción*, 6(19), 284-315. <https://doi.org/10.24215/25251678e518>
- Bil, D., *et al.* (2018). ¿Liberales o proteccionistas? Estrategias económicas contrapuestas en la cadena automotriz argentina en las décadas del '60 y '70. *Avances del CESOR*, 15(18), 1-22. <https://doi.org/10.35305/ac.v15i18.808>
- Bonavida, C., *et al.* (2018). *Argentina y el FMI: análisis de un nuevo acuerdo*. Escuela de Gobierno.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Capital Intelectual.
- _____ (2013). *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Eudeba.
- _____ (2011). Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 11(1), 17-39. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/26586>
- _____ (2006). *El rol del fondo monetario internacional en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política de ajuste del balance de pagos entre 1956 y 2003* (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Castellani, A. (2009). Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad. *Cuestiones de Sociología*, 5-6, 223-234. <https://n9.cl/xtmv9>
- Cantamutto, F. (2023). El persistente desborde. Un cuarto de siglo de la deuda pública de la Argentina. En F. Cantamutto (coord.), *Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina* (p. 116-141). Universidad Nacional del Sur.
- Escudé, C., y Cisneros, A. (1999). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentinas*. Tomo XI. Centro de Estudios de Política Exterior.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2022). *Deuda Externa y financiamiento chino*. FARN.
- Ferreres, O. (2020). *Dos siglos de economía argentina*. Fundación Norte y Sur.
- García, R. (2003). *Presiones externas y política económica: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Argentina, 1955-1966*. Universidad Nacional de los Andes.

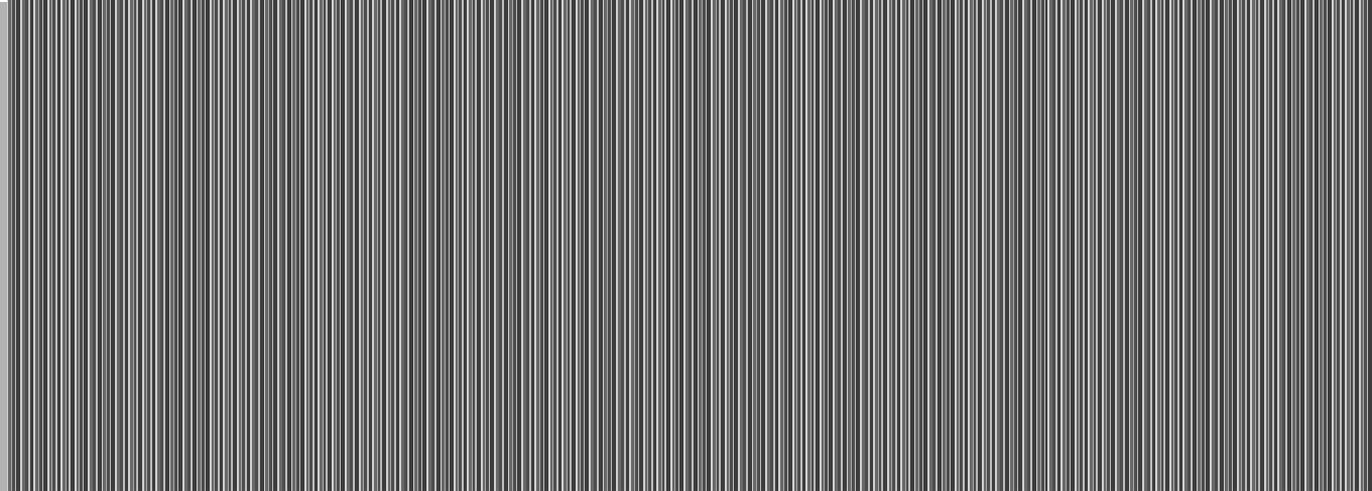
- Graña, J., y Kennedy, D. (2017). Rezago productivo y sus fuentes de compensación. La vigencia de los limitantes estructurales del ciclo económico argentino al comienzo del siglo XXI. *Cuadernos del CENDES*, 34(95), 91-116. <https://n9.cl/bk0zv>
- Kern, A., y Nemiña, P. (2017). La relación entre la Argentina y el FMI en el marco de las transformaciones del orden internacional. En A. Pucciarelli y A. Castellani (eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (p. 241-265). Siglo XXI Editores.
- Kulfas, M. (2014). La economía argentina, entre la “década ganada” y los “fondos buitre”. *Nueva Sociedad*, 254, 5-16. <https://n9.cl/oluqth>
- López, P. (2018). La Soberanía al Fondo. *Tramas*, 4, 26-34. <https://n9.cl/9q2d2>
- López, S., et al. (2003). La relación Argentina-FMI: El uso de los costos recíprocos. *Relaciones Internacionales*, 24, 1-20.
- Mansilla, D., y Tumini, L. (2004). *Un análisis del acuerdo con el FMI: ¿un nuevo rumbo o el mismo camino?* Cuaderno de Trabajo n.º 45. Centro Cultural de la Cooperación.
- Mercatante, E. (2019). *Salir del fondo*. Ediciones IPS.
- Millet, D., y Toussaint, E. (2005). *Deuda externa, Banco Mundial y FMI. 50 preguntas / 50 respuestas*. Editorial Abya-Yala.
- Nemiña, P. (2017). Aportes de la Economía Política internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo. *Civitas*, 17(1), 11-25. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2017.1.24570>
- _____. (2013). El FMI y la política económica argentina. *Observatorio Latinoamericano*, 12, 150-163. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/29164>
- O'Donnell, G. (2008). Los “programas de estabilización” convenidos con el Fondo Monetario Internacional y sus impactos internos. *Catacumbas*. Prometeo.
- Pérez, V. (2020). Diseños de investigación en las ciencias sociales: estudios cualitativos, cuantitativos y comparativos”. En M. Caminotti y H. Toppi (comps.), *Metodología de la investigación social: caja de herramientas*. Eudeba.
- Pop-Eleches, G. (2009). *From Economic Crisis to Reform. IMF programs in Latin America and Eastern Europe*. University Press.
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2000*. Ediciones Macchi.
- Rapoport, M., y Medici, F. (2007). Corazones de izquierda, bolsillos de derecha: el New Deal, el origen del FMI y el fin de la Gran Alianza en la Posguerra. *Desarrollo Económico*, 46(184). <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/133614>
- Ricci, G. (2021). La vuelta del FMI a la Argentina en 2018 desde una perspectiva neogramsciana. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 133, 7-28. <https://doi.org/10.35305/cc.vi133.107>
- Salvia, S. (2018). La actuación del Fondo Monetario Internacional en la crisis económica argentina (2000-2001). *X Jornadas de Sociología de La Plata*. UNLP.
- Sanz, G. (2016). La lógica del enemigo. Los programas de la burguesía argentina y sus límites, 1955-1976. *Razón y Revolución*, 29, 151-198. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/18422>
- _____. (2020). *¿Nos gobierna el FMI?* Ediciones ryr.

- Sanz, G., y Cazabat, M. (2017). Los informes de la diplomacia norteamericana y el golpe de 1976. En E. Sartelli y M. Kabat, *Mentiras verdaderas. Ideología, nacionalismo y represión en Argentina (1916-2015)* (pp. 113-189). OPFyL.
- Sanz, G., y Grimaldi, N. (2019). Las bases sociales del macrismo: accionar y reclamos de la burguesía argentina, 2009-2015. *Estado & comunes*, 1(10), 73-93. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n10.2020.150
- Sartelli, E. (2022). *Argentina 2050. Una Vía Socialista posible*. Ediciones ryr.
- _____. (2011). *La crisis orgánica de la sociedad argentina*. OPFyL.
- Ugarteche, O. (2009). *Historia crítica del Fondo Monetario Internacional*. UNAM.
- Villavicencio, G. (2021). Financiarización subordinada y emisión de títulos de deuda en América Latina: las experiencias de Argentina, México y Brasil. *El Trimestre Económico*, LXXXVIII(349), 181-200. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i349.966>
- Wainer, A., y Schorr, M. (2024). Los efectos de la financiarización subordinada sobre las cuentas externas en la Argentina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 10(20), 119-145. <https://n9.cl/8whml>
- Werner, A., y Kanenguiser, A. (2023). *La Argentina en el Fondo. La intimidad de la lucha con el FMI. 2013-2023*. Edhasa.
- Zeolla, N., y Médici, F. (2022). Desregulación, endeudamiento y fragilidad financiera externa: un enfoque minskiano para la crisis argentina 2018-2019. *Ensayos de Economía*, 32(60), 66-90. <https://doi.org/10.15446/ede.v32n60.100376>

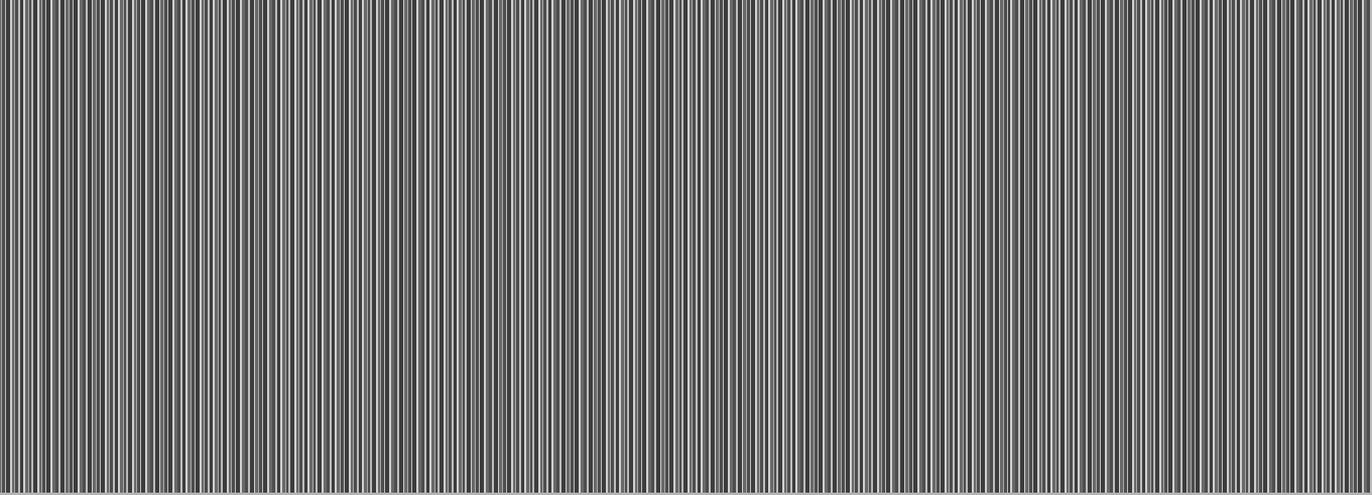
Documentos oficiales, prensa y bases de datos

- Análisis Digital* (2 de enero de 2024). Sequía: confirman que durante 2023 se perdieron más de 20.000 millones de dólares. <https://n9.cl/nfcvz>
- Ámbito* (28 de enero de 2022). Industriales, banqueros, empresarios y el agro apoyaron al Gobierno en el acuerdo con el FMI. <https://n9.cl/03xcw>
- _____. (14 de septiembre de 2023). Las 22 medidas económicas que anunció Sergio Massa para recuperar la agenda de cara a las elecciones. <https://n9.cl/uui1y>
- Banco Mundial (2023). *World Development Indicators Database*. <https://n9.cl/06c7b>
- Banco Central de la República Argentina [BCRA] (2024). *Historial de acuerdos con el FMI*. BCRA. https://www.bcra.gov.ar/Institucional/Historial_Acuerdos_FMI.asp
- Burgo, E. (11 de febrero de 2023). De Alberto Fernández al FMI tras ganar las PASO 2019. *Clarín*. <https://n9.cl/eo51e>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2023). Deuda externa total. En millones de dólares corrientes al fin del período. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>
- CREA (2023). *Impacto de la sequía en la producción agropecuaria argentina*. <https://n9.cl/wqv3e>
- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (2023). *Tarifa media total y tarifa media del transporte ferroviario metropolitano por línea y tarifa media del subterráneo (pesos) según fecha de modificación. Años 1993/2022*. <https://www.estadistica-ciudad.gob.ar/eyc/?p=29205>
- Diamante, S. (22 de agosto de 2022). Ajuste fiscal: Massa recortó recursos para Educación, Producción, Obras Públicas, Transporte y Salud. *La Nación*. <https://n9.cl/3p3fp>

- Ente Nacional Regulador de la Electricidad (2023). *Tarifas*. https://www.argentina.gob.ar/enre/cuadros_tarifarios
- Fondo Monetario Internacional [FMI] (13 de marzo de 2023). El personal técnico del FMI y las autoridades argentinas llegan a un acuerdo a nivel de personal técnico sobre la cuarta revisión en el marco del acuerdo del Servicio Ampliado del Fondo. *Comunicado de Prensa no. 23/68*. <https://n9.cl/pg4p4>
- _____. (2023b). *World Economic Outlook Database*. <https://n9.cl/ncs2y>
- _____. (2021). *Informe País del FMI n.º 21/279*. FMI.
- _____. (2004). *Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001*. FMI. <https://n9.cl/kpx24>
- Franco, L. (10 de octubre de 2023). Sergio Massa cerró el swap chino por U\$S 5.000 millones. *Ámbito*. <https://n9.cl/y36qe0>
- Gasalla, J. (13 de agosto de 2018). El Merval ya acumula una pérdida de casi el 50% en dólares y sigue la caída de bonos y acciones locales en Wall Street. *Infobae*. <https://n9.cl/5pz8l>
- Giménez, J. (28 de julio de 2023). Nuevo acuerdo con el FMI: qué metas cambiaron, cuánto dinero recibirá la Argentina y cuánto debe pagarle este año al organismo. *Chequeado*. <https://n9.cl/40h2c>
- _____. (5 de marzo de 2022). Cuáles son los principales puntos del acuerdo entre la Argentina y el FMI. *Chequeado*. <https://n9.cl/untbl>
- Infobae* (28 de enero de 2022). Los empresarios celebraron el acuerdo con el FMI: ‘Permitirá desarrollo y una inserción internacional inteligente’. <https://n9.cl/s1d5h>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2023). *Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa. Cuarto Trimestre de 2023*. Cuentas Internacionales 8(1). <https://n9.cl/rnsyy>
- IPNoticias* (4 de agosto de 2023). El método de Sergio Massa para pagarle al FMI sin usar reservas del Banco Central. <https://n9.cl/5gpfv>
- lprofesional* (8 de agosto de 2007). Chávez: ya prestó u\$s 5.000M, pero cuesta el doble que el FMI. <https://n9.cl/5q5w2>
- Lomagno, N. (11 de enero de 2024). Acuerdo con el FMI: las voces de los empresarios, entre el respaldo y las advertencias. *Ámbito Financiero*. <https://n9.cl/a5urf>
- Ministerio de Economía (2003). *Carta del 16/01/2003 del Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, y del presidente del BCRA, Alfonso Prat-Gay, al Director General del FMI, Horst Köhler*. Acuerdo Financiero Stand By.
- _____. (2023). Deuda pública en línea. <https://n9.cl/4eziy>
- Oficina Nacional del Presupuesto (2023). Ejecución presupuestaria. <https://n9.cl/zmzl8>
- Orgaz, C. (3 de septiembre de 2019). Crisis en Argentina: 3 datos que muestran cómo se ha deteriorado la economía del país en las últimas semanas”. *BBC*. <https://n9.cl/s4fdzj>
- Secretaría de Finanzas (2022). *Adjunto I. Memorando de políticas económicas y financieras*. <https://n9.cl/w9p5l>



Coyuntura



Injusticia epistémica hermenéutica hacia mujeres-víctimas de violencia sexual y física en el sistema de administración de justicia de Ecuador¹

Hermeneutic epistemic injustice towards women-victims of sexual and physical violence in Ecuador's justice administration system

Consuelo María Bowen Manzur

Magíster en Victimología y Justicia Restaurativa del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: consuebowmanzu@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-6637-1292>

Recibido: 18-mayo-2024. Aceptado: 29-julio-2024. Publicado: 15-enero-2025.

Resumen

Dentro del sistema de administración de justicia, las relaciones de poder asimétricas hacen que los testimonios de las mujeres-víctimas de acoso y de violencia sexual e intrafamiliar parezcan poco convincentes para tribunales y jueces. A partir del análisis de una acción de protección y dos sentencias, este artículo revela un marco de injusticia epistémica (contextual) y hermenéutica (de interpretación). Los testimonios de las víctimas de violencia basada en género fueron escuchados con escepticismo y no fueron comprendidos. Las sentencias revelan tres elementos comunes que atraviesan el sistema de justicia de Ecuador: 1) pese a los hechos de violencia y la participación comprobada de los agresores, la interpretación es inadecuada y no se confrontan los daños ocasionados en la víctima; 2) la aplicación de la norma favorece a los hombres antes que las mujeres;

¹ Este artículo contiene insumos del artículo titulado “Injusticia epistémica hermenéutica hacia las mujeres-víctimas o la justicia que no comprende en Ecuador”, realizado por la autora previa obtención de su título de la Maestría en Victimología y Justicia Restaurativa del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

3) en los tribunales, la comprensión del daño hacia la víctima no suele abordarse desde el enfoque de la violencia de género.

Palabras clave: acoso sexual e intrafamiliar, epistemología feminista, injusticia epistémica hermenéutica, Paola Guzmán contra Ecuador, violencia de género.

Abstract

Within the justice system, asymmetrical power relations make the testimonies of women/victims of harassment and sexual and domestic violence appear unconvincing to courts and judges. Based on an analysis of an action for protection and two court rulings, this article reveals a framework of epistemic (contextual) and hermeneutic (interpretative) injustice. The testimonies of the victims of gender-based violence were listened to with scepticism and were not understood. The rulings reveal three common elements that run through Ecuador's justice system: 1) despite the facts of violence and the proven involvement of the aggressors, the interpretation is inadequate, and the harm caused to the victim is not confronted; 2) the application of the law favours men over women; 3) in the courts, the understanding of the harm to the victim is often not approached from a gender-based violence perspective.

Keywords: sexual and domestic harassment, feminist epistemology, hermeneutic epistemic injustice, Paola Guzmán vs. Ecuador, gender violence.

1. Introducción

El Código Orgánico Integral Penal (COIP), vigente en Ecuador desde 2014, tipifica como delitos contra la integridad sexual, entre otros, la violación, el abuso y el acoso de naturaleza sexual. Asimismo, incorpora el delito de violencia intrafamiliar. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres de 2019, el 64,9 % de mujeres en Ecuador de más de 15 años de edad reportó haber sido víctima de algún tipo de violencia en algún momento de su vida. Esta misma encuesta reveló que el 35,4 % fue por violencia física y el 32,7 % de naturaleza sexual. Sobre este último tipo de violencia, el 97,1 % de los casos no fueron denunciados.

Con relación a la incidencia de los delitos de naturaleza sexual indicados, conforme a las cifras proporcionadas por la Fiscalía General del Estado (FGE) al Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (Cepam) Guayaquil (2021),² entre enero de 2021 y hasta octubre y noviembre del mismo año, el delito con mayor cantidad de sentencias condenatorias en relación con el número de denuncias es la violación sexual. Asimismo, es el que tiene el menor porcentaje de causas archivadas, en comparación al abuso y acoso sexual, siendo este último el que mayor porcentaje de archivos tiene. Las siguientes cifras también constan en el informe citado:

2 El Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (Cepam) de Guayaquil es una organización no gubernamental sin fines de lucro, fundada en 1983, con un trabajo reconocido en defensa de los derechos de las mujeres y experiencia en litigio nacional e internacional.

- Violación sexual: del 1 de enero de 2015 al 31 de noviembre de 2021 hubo 40 477 noticias de delito, emitieron 2989 sentencias condenatorias y archivaron o estaban en proceso de ser archivadas 10865 causas (27 %).
- Abuso sexual: del 1 de enero de 2015 al 31 de octubre de 2021 se contabilizaron 46 091 noticias de delito, emitieron 2553 sentencias condenatorias y archivaron o estaban en proceso de serlo 15 463 (34 %).
- Acoso sexual: en el mismo período, hubo 11 811 noticias de delito, emitieron 190 sentencias condenatorias y archivaron o estaban en proceso de serlo 5065 (43 %).

Con respecto a las cifras sobre violencia de género, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (Cedaw, 2021) observó que persiste un alto número de casos de violencia sexual y doméstica contra mujeres y niñas, frente a los bajos índices de enjuiciamiento y condena de los delitos. El Comité (2021, p. 7) observó con preocupación “la escasez de servicios públicos especializados de apoyo a las víctimas, como los centros de acogida para víctimas de violencia de género, y el bajo índice de denuncia de los casos de violencia doméstica debido al estigma social y a la falta de confianza de las víctimas en las fuerzas del orden”.

Para comprender las causas de la impunidad en los casos de agresiones sexuales contra las mujeres, basta con revisar la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2020) en el caso de Paola Guzmán y otros contra Ecuador. La CIDH reiteró que el abuso sexual al que fue sometida Paola durante dos años por parte del vicerrector de su colegio, sumado a la ausencia del Estado para investigar los hechos, parten de los estereotipos de género que limitan y constituyen una barrera en la administración de justicia, especialmente para mujeres-víctimas. Sin embargo, existe otro tipo de barrera que subyace y se presenta cuando los jueces del sistema de justicia no entienden o entienden equivocadamente la narración de los hechos por parte de las víctimas. Dicha sentencia indica al respecto que:

Eso muestra el entendimiento de que el hecho de requerir “favores docentes” implicaba, *per se*, que la víctima diera lugar a actos de “seducción”, lo que implícitamente conlleva atribuirle, al menos de modo parcial, responsabilidad en lo que finalmente ocurrió. Lo anterior denota un entendimiento de la mujer, que en este caso era una niña, como “provocadora” y permite la violencia sexual y discriminatoria ejercida en el hostigamiento, eximiendo de responsabilidad al victimario por ello (Corte IDH, 2020, literal 191).

La disminución de la credibilidad de los testimonios de las mujeres-víctimas sobre los hechos de violencia que las afectan parte, por un lado, por la ausencia de recursos sociales que permitan la comprensión colectiva de la experiencia individual de la violencia narrada: “La violencia sexual no sólo afecta la salud física y mental de sus víctimas, sino también el desarrollo de las capacidades cognitivas y comunicativas de las mismas. Esto impacta el testimonio individual y la narrativa social de la violencia” (Bustos, 2022, p. 295). Por eso, la disminución o desconocimiento de

la víctima como narradora de hechos o transmisora del conocimiento es denominado *injusticia epistémica*, tal como lo designa Fricker (2017).

De acuerdo con la autora, la injusticia epistemológica de tipo testimonial está ligada a la existencia de estereotipos de género, raza/etnia o clase social. La injusticia epistemológica hermenéutica, por su parte, se produce por la ausencia de recursos interpretativos para comunicar y entender las experiencias y hechos narrados por las víctimas. La causa de este desconocimiento es estructural, puesto que, por diferentes condiciones de poder existen, personas que cuentan con privilegios epistémicos y mayor credibilidad como emisoras de mensajes o conocimientos que otras personas, como es el caso de las mujeres-víctimas de violencia de género.

Este artículo expone, por medio de tres sentencias, de qué manera los testimonios de mujeres-víctimas de violencia basada en género fueron escuchados con sospecha y escepticismo por el sistema de justicia de Ecuador a partir de la injusticia epistémica hermenéutica. Los resultados del estudio exploratorio, que vincula el análisis crítico de tres sentencias en las que se anonimizan y protegen los nombres de las víctimas, son: un caso de acoso sexual en el ámbito educativo dictada por la Corte Constitucional del Ecuador (CCE); uno de violación sexual a una mujer adulta con discapacidad emitido en primera instancia por un Tribunal de Garantías Penales con sede en Guayaquil, y; otro de violencia intrafamiliar en etapa de apelación en la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas.

La autora de este artículo fue titular de la Coordinación de Incidencia Política de Cepam Guayaquil, lo que facilitó la selección intencional de los tres casos que tienen rasgos particulares. El primero, pese a la sentencia proferida en el caso de Paola Guzmán Albarracín, generó que algunos docentes destituidos por hechos aislados pero relacionados con el acoso sexual en el ámbito educativo interpusieran acciones de protección solicitando la restitución a sus cargos, contradiciendo lo indicado por la Corte IDH. La segunda sentencia se caracteriza por su falta de coherencia que, según la Sentencia 1158-17-EP/21 de la CCE, surge cuando existe contradicción entre las premisas y la conclusión (lógica). En la tercera decisión hubo participación de un agente policial en el hecho de violencia intrafamiliar, lo cual, pese a que existen recientes precedentes de conductas violentas y femicidas por parte de integrantes del cuerpo uniformado del país, no fue un factor considerado en la resolución del sistema judicial.

Las tres sentencias comparten en común que son casos de violencia de género con signos de injusticia epistémica hermenéutica en la apreciación de las narraciones y testimonios de las víctimas-mujeres. Hay estereotipos que afectan negativamente la credibilidad de su testimonio y una discriminación estructural que produce una falta de comprensión en el juzgador. Por ende, esta es una investigación crítica-comprensiva desde la epistemología social y la hermenéutica feminista, que ofrece luces sobre la sospecha y el escepticismo que genera en el sistema de justicia el testimonio de la víctima a partir de: el punto de vista del juzgador o juzgadora sobre aspectos relacionados con el poder, el enfoque

de género y el cometimiento de los delitos. El artículo busca identificar de qué manera los operadores de justicia de Ecuador entienden el daño de la violencia de género, así como, las emociones que este produce.

El contenido de este artículo comprende un primer acápite que explica el concepto de injusticia epistémica hermenéutica, siendo esta la perspectiva que guía la fundamentación teórica de esta investigación. En el segundo apartado se presentan los hallazgos de las tres sentencias escogidas: el hilo conductor de los casos son las contradicciones o vacíos en la apreciación de la narrativa de las víctimas-mujeres por parte de los juzgadores. Un siguiente acápite contiene el análisis de los hallazgos, en el que se explica las contradicciones o vacíos encontrados en función de las carencias epistémicas y hermenéuticas de quien escucha y evalúa los hechos narrados por las víctimas. Por último, se incluyen las conclusiones y recomendaciones sobre cómo abordar los casos de violencia de género dentro del sistema de justicia en Ecuador.

2. Descomponer el concepto de injusticia epistémica hermenéutica

El concepto de injusticia epistémica hermenéutica fue propuesto por Fricker (2017, p. 249), quien la definió como: “la injusticia de que alguna parcela significativa de la experiencia social quede oculta a la comprensión colectiva debido a un prejuicio identitario estructural en los recursos hermenéuticos colectivos”. Cabe indicar que Foucault (2000) ya había desarrollado una noción parecida mediante la categoría de *saberes sometidos*, que aludía a aquellos contenidos históricos sepultados y ocultados, elaborados de manera insuficiente y jerárquicamente inferiores según el conocimiento hegemónico. Explicar el concepto de Fricker, en particular, desde una perspectiva feminista es necesario para comprender por qué el testimonio de las mujeres queda oculto para la comprensión colectiva y su capacidad de expresar y dar a conocer es considerada de inferior.

La epistemología social en la que se inscribe este artículo “pretende dedicarse al estudio multidisciplinario de las instituciones, relaciones, dimensiones o factores sociales que impulsan o dificultan el conocimiento en las comunidades humanas” (Jiménez, 2008, p. 13). Desde esta perspectiva, existirían sujetos cuyo rol epistémico es considerado no válido o menos válido que el de otros. Para explicar esto, la epistemología social parte de tres aspectos: la influencia de las relaciones y condiciones sociales en el conocimiento de cada sujeto; la distribución del esfuerzo y las responsabilidades con el conocimiento; y si la suma de los conocimientos individuales constituye o no un conocimiento colectivo.

Considerando este enfoque, entonces la epistemología feminista “se encarga de analizar la forma en que la categoría género impacta en aquello que llamamos conocimiento científico, y las maneras en que dicho conocimiento discrimina a las mujeres y a los sujetos feminizados al limitar su participación, representarles y justificarles como inferiores” (Chaparro, 2021, p. 15). De modo que, las experiencias de las mujeres quedan ocultas para el conocimiento colectivo toda vez que la discriminación epistémica significa exclusión de sujetos.

A las personas social y políticamente desfavorecidas a menudo se les niega el reconocimiento pleno e igualitario como agentes epistémicos [...] También ocurre que son excluidas de la plena participación en las estructuras de poder que controlan el discurso y el paisaje conceptual que les ayuda a darles sentido a sus propias vidas (Páez, 2014, p. 117).

Fricker (2017) introdujo el concepto de *injusticia epistémica* en sus dos categorías, esto es, la testimonial y la hermenéutica. Ambas categorías retoman que, durante mucho tiempo, las experiencias de violencia contra las mujeres, originadas por las relaciones de poder desiguales, quedaron ocultas y sin explicación. Estas experiencias son reconocidas como violencia de género e incluyen las agresiones sexuales. Pese al camino recorrido, aún el entendimiento de la violencia de género es parcial y limitado en ámbitos como la administración de justicia que sigue siendo patriarcal y perpetúan las desigualdades de género. Entonces, la administración de justicia, que favorece la visión masculina y tradicional de interpretación de las leyes a favor de los hombres, deja de lado las vivencias de las mujeres, que como explica este artículo, resulta en una limitada o errada interpretación de sus experiencias (Juan, 2021).

2.1. Aproximación a la hermenéutica desde el feminismo

Cabe explicar el término de *hermenéutica* en el sentido que aquí es utilizado. De acuerdo con la interpretación pedagógica, la hermenéutica es una metodología que permite la comprensión de la realidad a partir de lo vivido, su expresión y entendimiento (Grondin, 2014). Para lograr esa comprensión, debe existir un *haber previo* u horizonte a partir del cual se comprende, esto es, un precedente y una manera de entender los conceptos y hechos que se anteponen a lo que hay que comprender. En el caso del derecho y la administración de justicia, la persona que juzga no está sola frente a la ley que debe aplicar, sino que la acompaña un horizonte o acumulado de precomprensiones que forman parte de sus convicciones, así como de carencias e interpretaciones de los distintos fenómenos. Esto condiciona al juzgador a comprender de determinada forma las narraciones que escucha y debe juzgar, aunque no haya presenciado los hechos. El análisis desde la hermenéutica implica acercarse al ejercicio de interpretación y comprensión que realiza la persona juzgadora u oyente cuando escucha la narración de una mujer-víctima de violencia sexual, para develar las parcelas que quedan ocultas de la experiencia narrada por ella.

Por otra parte, el enfoque feminista no se plantea, en principio, como una teoría, sino como una perspectiva crítica que revela cómo las lógicas de poder se encuentran presentes, pero ocultas (Serret, 1999). Desde la crítica feminista a la hermenéutica, es posible reconocer que la ausencia de comprensión de las mujeres que atraviesan violencia sexual y de género radica en el desigual ejercicio de poder y participación en las experiencias sociales, es decir, las personas y la sociedad, aprovechando su posición de superioridad o autoridad, emiten juicios que influyen en cómo se percibe, trata y valora a las mujeres en ámbitos como el trabajo, la familia, el acceso a la justicia, entre otros.

Este fue el caso de Mary Carr, primera trabajadora de un taller de hojalatería filial de General Motors Corporation en 1994 (Nussbaum, 1997), quien fue víctima de discriminación y acoso sexual por razones de género por parte de sus compañeros de trabajo. El juez de primera instancia a cargo de su caso no pudo comprender de qué se trataba la situación de acoso ya que Carr no pudo demostrarlo, como tampoco pudo explicar en qué se vio afectada. El juez calificó su conducta de permisiva y esto la convirtió en corresponsable de los hechos. “El problema para Carr es que no solo fue la receptora de un comportamiento grosero y un lenguaje abusivo, sino que también los transmitió [...] contribuyó con tanto lenguaje abusivo y comportamiento grosero como los trabajadores masculinos y, por lo tanto, fue igualmente responsable de cualquier entorno sexual hostil que surgiera como consecuencia de ello” (Justia US Law, 2014, en línea).

Las mujeres no tuvieron históricamente el poder para contar sus vivencias e identificar los episodios de violencia con nombre propio. Por lo tanto, experiencias como el acoso y abuso, la violación sexual durante el matrimonio o las relaciones de pareja quedaron al margen de interpretaciones sociales adecuadas. “Si contemplamos la historia del movimiento de mujeres, vemos que el método de concienciación mediante ‘expresiones públicas’ y el acto de compartir experiencias incomprendidas y apenas articuladas fue una respuesta directa al hecho de que buena parte de las experiencias de las mujeres era extraña, incluso innombrable para la individuo aislada” (Fricker, 2017, p. 239).

Una mujer podría no entender lo que le ocurre, como en los casos de violencia obstétrica o cuando se practica una episiotomía durante el procedimiento de parto sin su consentimiento. Fricker ilustra esto con la experiencia de Carmita Wood en la década de 1970, quien trabajó durante ocho años en el Departamento de Física Nuclear de la Universidad de Cornell y experimentó acoso sexual por parte de un profesor de la institución. Wood desarrolló síntomas físicos, lo que la llevó a solicitar un traslado laboral que le fue negado y, por tanto, renunció. Wood relató que, luego de emprender acciones legales, en conjunto con otras mujeres que también habían sufrido acoso, se encontró que “esto”, sobre lo que iban a hablar, no tenía nombre y que el uso de denominaciones como *intimidación*, *coerción* o *explotación sexual* no eran las palabras correctas. La autora denomina a esto como *marginación hermenéutica*, es decir, lagunas en el conocimiento social que carecen de denominación.

2.2. Las huellas de la injusticia epistémica hermenéutica

Las normas jurídicas sobre violencia sexual visibilizan de manera más efectiva los criterios imperantes relacionados con el sexo, género y poder, como indicó Sanyal (2019, p. 16): “la manera de pensar sobre la violación está intrínseca e inquietantemente relacionada con nuestra forma de ver el sexo”. El juzgamiento de las agresiones y del acoso sexual se ha nutrido durante mucho tiempo del conocimiento científico. Cuando las ciencias médicas, incluyendo a la psiquiatría, reconocieron que los daños físicos, médicos y morales en las mujeres-víctimas se dan

independientemente de su vida sexual e íntima, surgió el discurso de la tendencia que tienen los varones a violar y de las mujeres a permitirlo.: “[...] el ataque del hombre no puede ser rechazado por la total fuerza muscular de la mujer y porque a él coadyuva, aceptándolo, una parte de las sensaciones inconscientes de la atacada” (Freud, 1966, pp. 321-322).

La narración de las mujeres-víctimas de violencia sexual es poco creíble en una sociedad que sigue aceptado que las mujeres son proclives a mentir o engañar, como lo sostuvo el jurista John Wigmore, quien “[...] apoyó el escepticismo judicial sobre mujeres y niñas como testigos en casos de delitos sexuales, pues [...] una acusación por delito sexual no debía llegar ante un jurado salvo que un médico calificado examinara y corroborara la historia social y la estructura mental de la denunciante” (Parise, 2019, p. 216). Entonces, la comprensión del oyente sobre la narración de un hecho está determinada no solo por los prejuicios sociales que tiene, sino también por los conocimientos adquiridos y las carencias cognitivas que no permiten entender la experiencia que escucha.

En este sentido, el testimonio sobre una agresión sexual será considerado creíble por la sociedad y el sistema de administración de justicia si coincide con el acumulado de saberes y las precomprensiones del juzgador acerca de lo que constituye una auténtica agresión sexual. En un estudio sobre las violencias sexuales en Baleares, España, se sostuvo que las sentencias en las que se absolvió a los procesados, “[...] pervive el mito de que la violación real implica la participación de un extraño armado, que ataca a una mujer de forma violenta durante la noche, causando graves heridas en las víctimas” (Ballesteros y Blanco, 2021, p. 89). Por eso, si la narración de una mujer-víctima se aleja de lo que constituye una *auténtica violación* o de los daños físicos que ella debería tener, entonces su narración se torna poco creíble.

No solo se trata de estereotipos, sino también de la ausencia de elementos cognitivos que ayuden a nombrar y explicar las diversas formas en que la violencia sexual y de género pueden manifestarse y de los daños que ocasiona en las víctimas. Por otro lado, las narrativas culturales describen a ciertos agentes de ingenuos e ignorantes (infantes y mujeres) en su capacidad para distinguir entre la verdad y falsedad. En contextos de denuncia dentro del sistema judicial, son considerados mentirosos, especialmente, si su testimonio genera conflicto para el denunciante. Así, este mecanismo de exclusión epistémica invalida la credibilidad de las víctimas e inhibe la intención de los sobrevivientes de hacer público su conocimiento y experiencias (Bustos, 2022, p. 298).

La mujer-víctima para hacer inteligible y, por tanto, más creíble su experiencia, la narra desde sus medios posibles, haciendo un esfuerzo considerable, dejando de lado emociones como la tristeza, vergüenza, miedo y culpa. “[...] al decir que somos seres racionales usamos de manera más o menos inconsciente la razón, ya sea para ocultar las emociones que guían nuestras acciones, o para justificar nuestras emociones ocultas sin hacernos responsables de ellas” (Maturana, 1997, pp. 141-142). Al mismo tiempo, realiza un ejercicio de comprensión y reconstrucción

de lo que le ocurrió para poder expresarlo desde y con racionalidad. “En las situaciones de injusticia hermenéutica, la persona agraviada intenta comprender sus experiencias sin la ayuda de otro” (Díaz, 2019, p. 26). Las mujeres, que ya tienen por sí dificultades para nombrar la violencia y el abuso que atraviesan, se exponen a situaciones en las que deben narrar, de forma pública, sus experiencias, que no son finalmente comprendidas por los demás, en este caso, por el juzgador.³

3. Hallazgos: descripción de las paradojas

3.1. Principales narraciones y sentencia de la CCE sobre acoso sexual

La CCE examinó el caso de una acción de protección solicitada por un docente de colegio a quien el Ministerio de Educación denunció por acoso sexual a una estudiante. El docente alegó que sus derechos fueron vulnerados, incluidos los de la seguridad jurídica y al trabajo, en el momento en que fue sometido al procedimiento administrativo en el que una jueza lo sancionó el 9 de diciembre de 2019. El Pleno de la CCE resolvió, mediante sentencia No. 376-20-JP del 21 de diciembre de 2021, que la destitución del profesor no era proporcional al daño causado a la estudiante y, por tanto, debía ser restituido a su puesto de trabajo de manera inmediata.

Fernanda (nombre protegido) era una adolescente de 13 años, estudiante en un colegio público de la provincia de Latacunga. El agresor era su profesor de educación física. Para el análisis del caso, la CCE escuchó el testimonio de la adolescente en una audiencia reservada, durante la cual se señaló lo siguiente:

- El profesor trataba de forma diferente a los hombres y a las mujeres, pues les exigía a ellas quitarse el pantalón y quedarse en short. Las estudiantes sentían las miradas del profesor por lo que comentaban entre ellas: “*Ve, ya te estaba viendo el viejo morbosito así o cúbrete o date la vuelta, o cosas así [...] siempre su manera de vernos a las mujeres es muy incómoda [...] me siento acosada, porque sí nos sabe mirar, y es muy incómodo que nos mire las chichis y el boyo [nalga]*” (CCE, 2021, Sentencia No. 376-20-JP, p. 5).
- Fernanda explicó que un día, cuando se dirigía hacia el salón de clases, el docente, quien se encontraba en la parte de atrás, la tocó con una llave: “*Yo le quedé viendo y no me dijo nada, pero me dio en mis nachitas [nalga] con la llave*”. Este acto lo presenciaron otros compañeros y compañeras de Fernanda, quien subió corriendo indignada a la clase (*Ibid.*, pp. 5-6).

Durante el procedimiento administrativo, la psicóloga clínica del colegio entrevistó a Fernanda y a cuatro de sus compañeras, quienes corroboraron su testimonio. El 8 de enero de 2019, el rector del colegio comunicó la situación a la Dirección Distrital de Educación de la provincia y al Departamento de Atención Integral de la FGE. La Junta Distrital de Resolución de Conflictos de Latacunga “acogió el informe de procedencia del sumario administrativo y dispuso a la

3 Sobre las nociones desarrolladas por Fricker, ya citadas, acerca de la injusticia epistémica, existen algunos estudios que han ampliado esta categoría. Véase Blas (2022) y De la Cadena (2020).

Unidad Distrital de Talento Humano que inicie la sustanciación de la causa” (*Ibid.*, p. 7). El profesor negó los hechos descritos en el “Informe Final del Sumario Administrativo” y afirmó que ejercía su profesión con responsabilidad y que era necesario que se respetara su debido proceso.

El 30 de abril de 2019, la Junta Distrital resolvió la destitución del docente, al considerar que no respetó ni protegió la integridad física-sexual de la estudiante. Ante la sanción, el profesor presentó una apelación que fue rechazada por la Coordinación Zonal de Educación No. 3, al igual que un recurso extraordinario de revisión ante el Ministerio de Educación. El 8 de noviembre de 2019, el profesor interpuso una acción de protección para restituir su derecho al trabajo, a la seguridad jurídica y al debido proceso, así como para ser reintegrado a su puesto y recibir disculpas públicas. Al día siguiente, una jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en Latacunga aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de los derechos mencionados y “dejó sin efecto la resolución administrativa de destitución, ordenó la restitución de funciones al profesor y la cancelación de remuneraciones dejadas de percibir” (*Ibid.*, p. 10).

En diciembre de 2019, el Ministerio de Educación apeló la decisión, pero esta fue rechazada por los jueces de segunda instancia de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi. Posteriormente, el 3 de marzo de 2020, el Ministerio presentó una acción extraordinaria de protección que fue enviada a la Sala de Selección de la CCE para su revisión constitucional. En su decisión resolvió, entre otros: 1) declarar la violación de los derechos de Fernanda a la integridad física y emocional, y a vivir en un ambiente libre de violencia; 2) declarar que al profesor Ernesto Mafla Castillo se le vulneró el derecho a recibir una sanción proporcional en el procedimiento administrativo (*Ibid.*, p. 36).

La CCE desarrolló su análisis constitucional basándose en cinco puntos clave: 1) el patriarcado y el acoso sexual; 2) los derechos de la estudiante y de la comunidad educativa; 3) los derechos del profesor, el procedimiento administrativo y la acción de protección; 4) la justicia restaurativa y el acoso sexual; y 5) la reparación integral. Si bien en el punto 1 la CCE indicó que “[l]as manifestaciones de poder constituyen acciones u omisiones violentas, que pueden ser sutiles y hasta imperceptibles, como las miradas o gestos que generan incomodidad” (*Ibid.*, p. 15), la resolución destaca que el patriarcado es un *conflicto* y el abuso un *síntoma* que ocurre dentro de las comunidades educativas y que se transforma en algo *personal*. En consecuencia, para la CCE, el abuso no se define simplemente como una forma de violencia que se ejerce con base en el poder que ostenta un hombre sobre una mujer.

3.2. Sentencia de Tribunal de Garantías penales sobre violación sexual

El Tribunal de Garantías Penales con sede en Guayaquil, durante el juicio No. 09571202100972 por violación sexual de un hombre contra una mujer adulta con 77 % de discapacidad física, emitió su sentencia el 27 de junio de 2022, ratificando la inocencia del procesado. Según la decisión judicial, la conducta del

procesado no correspondía “milimétricamente” al tipo penal, en parte porque la víctima conocía previamente al acusado. María (nombre protegido), la víctima, rindió un testimonio anticipado: indicó que el sábado 13 de marzo de 2021, por la mañana, se levantó a preparar el desayuno y se percató de que un hombre había ingresado a su casa, con quien forcejeó. Este la arrastró hasta una habitación, tocó sus partes íntimas, bajó los pantalones y la penetró, tanto por detrás como por delante. Indicó que el sujeto le tapó la boca, la insultó y amenazó con hacer daño a su pareja y a su hijo. No comunicó los hechos a nadie inmediatamente, hasta que su pareja llegó y, juntos, llamaron a la policía.

El victimario era Carlos (nombre protegido), cuya defensa afirmó que mantenía una relación sentimental con María, quien en su primera declaración indicó no conocer a su atacante. El abogado del acusado señaló que el procesado se había reunido con María y su esposo, Rubén (nombre protegido), entre el viernes y sábado, el día de los hechos, y negó que se produjera una violación, sosteniendo que las relaciones fueron consensuadas. La sentencia del Tribunal de Garantías Penales reconoció que sí hubo violación sexual, hechos que fueron probados mediante el peritaje y testimonios de los peritos, pero se ratificó el estado de inocencia del procesado puesto que existieron dudas y contradicciones en las pruebas presentadas por la FGE. Para el Tribunal, aunque el testimonio de la víctima es crucial para demostrar la responsabilidad del acusado, este debe ser sometido a un test de veracidad. En este sentido, el Tribunal observó que:

- María, pese a su discapacidad física del 77 %, no tiene impedimentos mentales ni psicológicos que le impidan movilizarse o realizar tareas domésticas, incluso procrear varios hijos.
- Según el testimonio de María, el presunto delito ocurrió por la mañana en su domicilio, ubicado en un sector habitado, sin que hubiera testigos de que solicitara ayuda.
- Los testigos presentados por la defensa contradijeron el testimonio de la víctima sobre la relación anterior con Rubén, refiriéndose a la conducta sexual de la víctima y a la intachabilidad del procesado.

3.3. Sentencia de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas sobre violencia intrafamiliar

La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, mediante sentencia emitida el 26 de mayo de 2022 y notificada el 2 de agosto de 2022 en relación con el juicio No. 09572202103010, desechó el recurso de apelación presentado por la FGE contra la sentencia de primera instancia en un caso de violencia física intrafamiliar, en el cual se ratificó la inocencia del acusado. Los hechos ocurrieron el 26 de agosto de 2021, cuando Camila (nombre protegido) solicitó ayuda a la Policía Nacional, quien, según el parte policial, presentaba una laceración en el rostro a la altura del ojo derecho. La víctima manifestó que su exnovio, Javier (nombre protegido), funcionario de la Policía, la agredió físicamente.

La Corte Provincial del Guayas, a través de su Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito, tras conocer la apelación, indicó en su sentencia que, luego de revisar la decisión de primera instancia, constató que el juez, para dictar el sobreseimiento,⁴ se basó en que los elementos probatorios aportados por la FGE no fueron suficientes para presumir la existencia del delito o la participación de la persona procesada. En este sentido, los juzgadores observaron que, según la valoración médico-legal, la víctima tuvo una incapacidad física de 9 a 30 días, mientras que el denunciado, de 4 a 8 días, es decir, hubo agresiones por ambas partes. El Tribunal de apelación mencionó y recalcó que, dentro del expediente fiscal, consta un escrito presentado por la víctima en el que indica:

[...] debo indicar lo siguiente, que él jamás fue quien me causó lesiones [...] en realidad fueron causadas por una amiga quien se encontraba ese día conversando [...] mi esposo que se encontraba allí intervino y fue únicamente para separarnos y evitar que nos sigamos agrediendo con esta chica, pero al calor del coraje cuando llegaron los policías que me preguntaron quienes me habían causado los rasguños yo les dije que era mi pareja cuando en realidad jamás fue así [...] (Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito, juicio No. 09572202103010).

El juez de primera instancia puso en duda los elementos de convicción presentados por la FGE, ya que la víctima no se presentó a rendir su testimonio durante la audiencia en dicha instancia, y en su lugar envió un escrito. Posteriormente, intentó rendir su testimonio en esa instancia. La Sala Especializada confirmó la sentencia apelada y ratificó la inocencia del procesado. De acuerdo con el dictamen de la Sala Especializada, los hechos expuestos no constituyeron violencia física, sino *agresiones mutuas*. Este criterio se consolida con la ausencia del testimonio anticipado y por la existencia de un escrito en el que la víctima indicó que fue una amiga quien le causó las lesiones físicas.

4. Injusticia epistemológica hermenéutica en las sentencias estudiadas

De regreso a las sentencias, hay elementos que son comunes en los tres casos: 1) pese a que los hechos de violencia y la participación de los agresores lograron probarse, estos no fueron elementos suficientes para sentenciar, ya que medió una comprensión de los hechos que proviene no del juzgador, sino de la sociedad, que no logró comprender el tipo penal del acoso sexual; 2) en la aplicación de la norma, el juzgador dio credibilidad al testimonio de los victimarios (todos hombres) y a su explicación sobre sus actuaciones y afectaciones; 3) la comprensión del daño como resultado del ejercicio de poder mediante la violencia de género no estuvo presente en ninguna de las sentencias.

4 Se refiere a la decisión judicial de poner fin al proceso penal, ya sea manera definitiva o temporal, aunque cuando no se resuelva el asunto de fondo. Esta resolución puede ser dictada en las distintas etapas del procedimiento penal, especialmente cuando se estima que no existen pruebas suficientes para continuar con el juicio o cuando existen causas legales que impiden el proceso. Está previsto en el Código Orgánico Integral Penal en sus artículos 605 y siguientes.

En la sentencia sobre acoso sexual en un colegio público de Latacunga, la CCE se alejó de las reflexiones que la Corte IDH hizo en su sentencia en el caso de Paola Guzmán contra Ecuador, que enfatizó que la violencia de género constituye una barrera en el ámbito educativo. Estas barreras son una expresión del poder de quienes tienen el deber de cuidado y protección de las personas educandas, lo que no puede permitirse bajo ningún parámetro o concepto, por el daño que causa. Por otra parte, el avance en la comprensión de los daños causados por la violencia de género en las víctimas ha llevado a que instancias internacionales indiquen lo siguiente:

150. [...] La Corte, igualmente, ha tenido en cuenta que las declaraciones brindadas por las víctimas de violencia sexual se refieren a un momento traumático de ellas, cuyo impacto puede derivar en determinadas imprecisiones al recordarlos. Por ello, la Corte ha advertido que las imprecisiones en declaraciones relacionadas a violencia sexual o la mención de algunos de los hechos alegados solamente en algunas de estas no significa que sean falsas o que los hechos relatados carezcan de veracidad (Sentencia de caso Espinoza González contra Perú, 2014).

El acoso sexual como delito fue incorporado al catálogo penal ecuatoriano en 1998 mediante la Ley Reformativa al Código Penal de la época. Posteriormente, la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011 estableció que el acoso sexual en el ámbito educativo era causal de destitución del personal docente que lo cometiera. Sin embargo, a pesar de la evolución jurídica que reconoce el acoso sexual como una forma de violencia de género de carácter sexual, en la que existe una situación de autoridad del victimario sobre la víctima y donde, además, la víctima es menor de 18 años según el Código Orgánico Integral Penal, el razonamiento realizado por el máximo órgano de interpretación constitucional lo acerca más a un conflicto *inevitable* entre *personas diversas*, como si la víctima y el victimario tuvieran el mismo poder de resolución, cuando en realidad no es así.

La CCE no analizó adecuadamente la conducta del docente, es decir, de quien detenta un cargo de cuidado y protección, e ignoró lo que Fernanda narró acerca de la conducta acosadora del profesor frente a las estudiantes. La CCE en su sentencia señaló que la destitución del docente no es una sanción proporcional al daño causado a la víctima, argumentando que:

118. La proporcionalidad entre el hecho y la sanción se puede apreciar, entre otros criterios, desde la intensidad del daño, los efectos en la víctima [...] La intensidad se revela en el daño producido, tanto físico como emocional. A mayor daño, corresponde una sanción mayor. La sanción de destitución procedería si las infracciones son graves, la suspensión si son menos graves y un llamado de atención si existe una infracción leve [...]

119. Fernanda sufrió los efectos sociales y emocionales durante su permanencia en el colegio [pero] no tuvo afectaciones físicas ni ha tenido repercusiones irreversibles en términos de su integridad emocional, debido al permanente y eficaz apoyo de su padre y madre [...]

120. Por su parte, según consta en las versiones rendidas ante la Corte, el profesor ha sostenido que ha tenido una carrera docente sin sanciones disciplinarias. La sanción de destitución, de acuerdo al profesor, le provocó afectaciones físicas y emocionales [...] (CCE, 2021, sentencia No. 376-20-JP).

En el segundo caso, la mujer con discapacidad que fue violada, el Tribunal de Garantías Penales indicó en su motivación que:

[...] el derecho de las personas a decidir libremente sobre sus relaciones sexuales, respetando por su puesto el mismo derecho de los demás. La Constitución lo ha consagrado específicamente en el Art. 66 No. 9, que dice: “Se reconoce y garantizará a las personas: El derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su vida y orientación sexual.” Dentro de este marco general, la libertad sexual tiene un doble alcance: positivo, disponer libremente de su cuerpo para efectos sexuales, y negativo, capacidad de negarse a la ejecución de actos sexuales no deseados. [...] (Tribunal de Garantías Penales con sede en Guayaquil, Juicio Penal No. 09571202100972, sentencia 27 de junio de 2022).

Sin embargo, pese a las anotaciones sobre derechos humanos, derechos sexuales y otros conceptos que podrían formar parte de un criterio más cercano a la víctima y su padecimiento, en la valoración de la veracidad del testimonio de ella, este fue calificado de *contradictorio* porque en un primer momento manifestó que no conocía al agresor, mientras que testigos indicaron lo contrario. Para el Tribunal, entonces, el testimonio de la víctima fue considerado poco creíble, pese a que las pericias establecieron que la víctima fue violada sexualmente. El juzgador no reflexionó sobre si el acto sexual contó con la aceptación de la víctima, tampoco consideró el daño, tanto psicológico como físico, causado. La participación del procesado estuvo también probada pero no se adecuó al tipo penal de manera exacta; en la citada sentencia se indicó:

En ese sentido, el Tribunal en voto de mayoría, considera que, en el presente caso, si bien se probó la materialidad de la infracción, no se ha podido probar la responsabilidad del ciudadano [...], que haya adecuado su conducta milimétricamente al tipo delictivo acusado, es decir, no se ha constatado una conducta penalmente relevante, o sea, las acciones u omisiones que ponen en peligro o producen resultados lesivos, descriptibles y demostrables (Tribunal de Garantías Penales con sede en Guayaquil, Juicio Penal No. 09571202100972, sentencia 27 de junio de 2022).

El sistema de justicia no le “creyó” a la víctima por conocer a su agresor con anterioridad y haberlo negado durante la primera audiencia. Cabría la posibilidad para el juzgador de que la víctima mantuviese con su victimario una relación consensuada pese a que los peritos y los testimonios dieron cuenta de una violación sexual, como el mismo tribunal lo mencionó. Para el juzgador, la víctima no se resistió ni buscó ayuda en el momento inmediato, pero, además, era madre y persona con discapacidad. “Pudo parir, podía resistir”, fue en otras palabras la conclusión del tribunal:

[...] los suscritos jueces en voto de mayoría, consideramos que existen dudas y contradicciones en las pruebas presentadas por parte de la Fiscalía, en cuanto a la responsabilidad del procesado, pues siendo el testimonio de la víctima una prueba fundamental para demostrar la responsabilidad del procesado, por cuanto se debe brindar a dicho testimonio una valoración de veracidad [...] al ser la presunta víctima una persona mayor de edad, que en efecto tiene una comprobada discapacidad física, pero no mental ni psicológica, la misma no le impide movilizarse, realizar los quehaceres domésticos, o incluso haber procreado varios hijos; de igual forma conforme su testimonio el presunto delito se habría cometido en horas de la mañana, y el lugar en donde se habría cometido la presunta infracción es en su casa ubicada en un sector habitado, sin que haya existido por parte de los moradores del sector testigos de que la presunta víctima solicitara ayuda antes, durante o posterior al presunto cometimiento del delito [...] (Tribunal de Garantías Penales con sede en Guayaquil, Juicio Penal No. 09571202100972, sentencia 27 de junio de 2022).

En relación con la tercera sentencia, sobre la víctima lacerada en el rostro, aunque no se trató de un caso de violencia sexual sino de agresión física por parte de su pareja, la retractación de la víctima de que fue una amiga quien le ocasionó la herida (y no su novio, como manifestó inicialmente) y su posterior intento de rendir su declaración, no fueron objeto de reflexión del tribunal, pese a las circunstancias que rodearon el caso. Los tribunales de justicia de primera y segunda instancia no consideraron que, aunque las lesiones ocurrieron entre ambas partes, estas son de distinta gravedad y las más graves afectaron a la mujer. Además, no se analizó que el acusado es un miembro de la fuerza policial y cuenta con la experticia necesaria para intervenir en conflictos sin causar daños o lesiones. Por otro lado, consideraron el escrito de la víctima, donde culpa a otra mujer de la agresión, como un elemento de “no credibilidad”, pero al mismo tiempo indicaron agresión mutua con el acusado. No se menciona nada sobre la participación de la otra mujer en las lesiones. En todo caso, la agresión y la participación del agresor está probada, incluso, por sus propias lesiones.

Pese a tratarse de un hecho de violencia de género, ninguno de los tribunales analizó la razón que pudo llevar a la retractación de la víctima ni su decisión posterior de continuar con su testimonio. No se consideró la posible existencia de las relaciones de poder que subyacen en la conducta de la víctima. La diferencia de fuerza física entre mujeres y hombres, la posibilidad de que las lesiones en él hayan sido defensivas por parte de ella y la formación policial del acusado que le permite el acceso a armas de fuego, no fueron circunstancias o condiciones objeto de examen por parte de los juzgadores.

Cabe resaltar, una vez más, que el agresor era miembro de la Policía Nacional, formado en el uso progresivo de la fuerza, lo que supondría que tiene manejo de las técnicas adecuadas en situaciones como las narradas en el caso. El tribunal no realizó ninguna reflexión sobre las relaciones desiguales de poder que existen en un caso de violencia de género, desconociendo la naturaleza de lo que estaba juzgando. No se trataba de un caso de agresión física, sino, de la posibilidad de que una mujer fuera víctima de violencia intrafamiliar por parte de un uniformado con acceso a armas de fuego.

5. Conclusiones

En un sistema patriarcal, la interpretación social está influida por el androcentrismo, el cual caracteriza los discursos hegemónicos sobre el conocimiento. El saber de las mujeres, subordinado por el saber hegemónico y frecuentemente ignorado o minimizado por sistemas como el judicial, produce una injusticia epistémica hermenéutica, evidente en las tres sentencias analizadas aquí. La pregunta central de este artículo es: ¿Cómo se manifiesta la injusticia epistémica hermenéutica en la evaluación probatoria del testimonio de víctimas de violencia de género? Las manifestaciones de esta injusticia ya no se limitan al uso de estereotipos o prejuicios, como en el caso de Paola Guzmán, sino que también incluyen interpretaciones inadecuadas o la falta de comprensión de los daños sufridos por la víctima-mujer a partir de sus propios testimonios.

Este artículo, a través del enfoque de la injusticia epistémica hermenéutica, reveló cómo en el sistema de administración de justicia de Ecuador, los testimonios de las víctimas-mujeres son a menudo recibidos con incredulidad, escepticismo y vistos como contradictorios por los jueces y la sociedad. Existe una falta de comprensión de las experiencias y vivencias relacionadas con el acoso y el abuso sexual, que son, precisamente, el resultado de las históricas relaciones desiguales de poder características de la violencia de género. En cuanto a la compensación epistemológica para entender las experiencias de violencia de género desde las narraciones de las víctimas, las manifestaciones de la injusticia hermenéutica se hacen evidentes en los testimonios y narrativas, que son menoscabadas por las preconcepciones de los jueces.

La marginación hermenéutica de las mujeres se manifiesta en el campo de la administración de justicia, disfrazada de objetividad racional. Esta objetividad, desde la cual se imparte justicia, es en realidad el temor de no ser objetiva, de no considerar las explicaciones sobre la conducta del agresor que podrían ser más coherentes con las sospechas del administrador de justicia respecto a todas las narraciones y el testimonio de la víctima. Las emociones son fundamentales para desarrollar una visión completa de hechos humanos complejos, como lo es la violencia sexual y de género, y también son cruciales para adoptar una perspectiva que valore la importancia de ciertos bienes o personas en la experiencia individual, como en el caso de una agresión sexual por parte de un conocido para la víctima.

Una justicia que no comprende no es justicia. Es fundamental que la formación en el área del derecho incluya el uso frecuente de material académico que brinde una mejor comprensión de conceptos como violencia de género, vulnerabilidad, estereotipos y patriarcado, de modo que los integrantes del sistema judicial de Ecuador estén mejor equipados con herramientas de derechos humanos para entender lo narrado por las víctimas. Algunas recomendaciones para mejorar la efectividad de las decisiones judiciales en el país y que podrían ser abordadas con más rigor en futuras investigaciones incluyen:

- Implementar estrategias que promuevan un análisis multidisciplinario y respetuoso de los derechos humanos, a partir de convenios internacionales, capacitación e instrumentos teóricos desde las teorías de género, sexualidad, ciclos de la violencia, entre otros.
- Instar a los jueces a utilizar las leyes nacionales y convenios internacionales desde un enfoque de género, ya que su experiencia y preconcepciones basadas en el derecho tradicional pueden no ser suficientes para interpretar adecuadamente la violencia que enfrentan las mujeres.
- Reconocer el daño que provoca la violencia de género desde un enfoque interseccional que considere el contexto social y cultural en el que se desarrollan los hechos, bajo los principios de igualdad y dignidad.

6. Referencias bibliográficas

- Ballesteros, E., y Blanco, M. (2021). Yo sí te creo. Estereotipos sexistas hacia las víctimas de agresión sexual. Un estudio de caso sobre la audiencia provincial de Baleares. *iQUAL. Revista de Género e Igualdad*, 89-108. <https://revistas.um.es/igual/article/view/442801>
- Blas, R. (2022). Injusticia hermenéutica: Un ejercicio de precisión conceptual. *Estudios de Filosofía, Universidad de Antioquía*, 66, 97-110. <https://n9.cl/2t66jc>
- Bustos, A. (2022). Del conocimiento a la violencia: la dimensión epistémica en el testimonio de la violencia sexual. *Estudios de la Filosofía*, 66, 289-310. <https://doi.org/10.17533/udea.ef.347698>
- Chaparro, A. (2021). Feminismo, género e injusticias epistémicas. *Debate Feminista*, 62, 1-23. <https://orcid.org/0000-0002-9276-5566>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de la Organización de Naciones Unidas [Cedaw] (2021). *Observaciones al Décimo Informe periódico del Ecuador (CEDAW/C/ECU/10)*. Cedaw.
- De la Cadena, A. (2020). Acción colectiva: un aporte a la injusticia hermenéutica y la ignorancia hermenéutica voluntaria. *MILLCAYAC-Revista Digital de Ciencias Sociales*, vol. VII, n.º 13, 589-614. <https://www.redalyc.org/journal/5258/525868774023/html/>
- Díaz, L. (2019). Un caso de injusticia hermenéutica: la vida de Dona Shirley en la película de Green Book. *Ciencia y Sociedad*, 4(44), 24-31. <https://n9.cl/0ge3rw>
- Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Freud, S. (1966). *La psicopatología de la vida cotidiana*. Alianza Editorial.
- Fricker, M. (2007). *Injusticia epistémica. El poder y la ética del conocimiento*. Herder Editorial.
- Grondin, J. (2014). *Que es la Hermenéutica*. Barcelona: Herder Editorial.
- Juan, G. (2021). *La interpretación jurídica con perspectiva de género. Un decálogo de estándares interpretativos*. Instituto de Derecho Iberoamericano.
- Jiménez, P. (2008). *Epistemología Social y Estudios de la Información*. El Colegio de México.
- Maturana, H. (1997). *La objetividad. Un argumento para obligar*. Dolmen Ediciones.

- Nussbaum, M. (1997). *Justicia poética. La imaginación literaria y la vida pública*. Editorial Andrés Bello.
- Páez, A. (2014). La prueba testimonial y la epistemología del testimonio. *Isonimia - Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 40, 95-118. <https://doi.org/10.5347/40.2014.99>
- Parise, A. (2019). John Wigmore 1863-1943: Un mosaico que ilustra sobre el desarrollo del estudio comparado de la historia del derecho. *Derecho PUCEP- Revista de la Facultad de Derecho*, 82, 205-238. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201901.007>
- Sanyal, M. (2019). *Violación. Aspectos de un crimen de Lucrecia al #Metoo*. Editorial Reservoir Books.
- Serret, E. (1999). Hermenéutica y feminismo. Por qué es interdisciplinaria la teoría de género. *IZTAPALAPA - Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 45, 17-26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7057915>

Documentos de base

- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (2019). *Comisión Interamericana de DDHH Informe Violencia y Discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos de América Latina y en el Caribe*. OEA/SER.L/V/II.DOC 233.
- _____ (2020). Sentencia de Caso Paola Guzmán y otros contra Ecuador. Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_405_esp.pdf
- _____ (2014). Caso Espinosa González contra Perú. <https://n9.cl/azaqj>
- Corte Constitucional de Ecuador (2021). Sentencia No. 376-20-JP. <https://n9.cl/re5a7>
- Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer [Cepam] Guayaquil (2021). *Informe sobre cifras proporcionadas por la Fiscalía General del Estado*. Guayaquil.
- Justia US Law (1994). Mary J. Carr, demandante-apelante, contra Allison Gas Turbine Division, General Motors Corporation, demandada-apelada, 32 F.3d 1007 (7th Cir. 1994). <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F3/32/1007/633405/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2019). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres - ENVIGMU*. INEC.

Mapeo de políticas públicas: consideraciones teórico-metodológicas de su implementación en la provincia de Córdoba, Argentina

*Mapping of Public Policies: theoretical-
methodological considerations
of their implementation in the province
of Córdoba, Argentina*

Rebeca Cena¹

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas en el Centro de Conocimiento, Formación
e Investigación en Estudios Sociales, Argentina.

Correo electrónico: rcena@unvm.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5006-1261>

Marilina González

Docente-Investigadora del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias
Sociales en la Universidad Nacional de Villa María, Argentina.

Correo electrónico: marilinagonzalez@unvm.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3115-8105>

Recibido: 18-mayo-2024. Aceptado: 9-agosto-2024. Publicado: 15-enero-2025.

Resumen

Los mapeos son relevantes para la creación de diagnósticos socio-territoriales, ya que permiten un acercamiento a las políticas públicas desde las definiciones, objetivos, recursos y abordajes que suscitan. Este artículo contiene y desarrolla una propuesta de mapeo como herramienta teórico-metodológica que espera contribuir al diseño, seguimiento y evaluación de las políticas sociales en cuatro

¹ Además, es profesora de la Universidad Nacional de Villa María, Argentina.

ciudades intermedias de la provincia de Córdoba, en Argentina. La propuesta se estructura en cinco componentes: 1) selección de políticas; 2) descripción de dimensiones; 3) análisis de datos; 4) sistematización; y 5) elaboración de esquema. Las autoras consideran que el mapeo es una estrategia que puede incluirse en las instancias de diálogo y negociación y ofrecer una imagen dinámica de las intervenciones estatales respecto a la toma de decisiones en las ciudades de Villa María, Villa Nueva, San Francisco y Bell Ville en la provincia de Córdoba.

Palabras clave: juventudes, mapeo de políticas públicas, políticas sociales en Argentina, provincia de Córdoba, territorio provincial.

Abstract

Mapping is relevant for creating socio-territorial diagnostics as it allows an approach to public policies from the definitions, objectives, resources, and approaches they entail. This article contains and develops a mapping proposal as a theoretical-methodological tool that aims to contribute to the design, monitoring, and evaluation of social policies in four intermediate cities in the province of Córdoba, Argentina. The proposal is structured into five components: 1) policy selection; 2) description of dimensions; 3) data analysis; 4) systematization; and 5) scheme development. The authors consider mapping a strategy that can be included in instances of dialogue and negotiation and offer a dynamic image of state interventions regarding decision-making in the cities of Villa María, Villa Nueva, San Francisco, and Bell Ville in the province of Córdoba.

Keywords: youth, public policy mapping, social policies in Argentina, province of Córdoba, provincial territory.

1. Introducción

Este artículo desarrolla una propuesta teórica y metodológica para la construcción del mapeo de políticas públicas (MaPP) como estrategia para el diseño, seguimiento y evaluación de las intervenciones estatales, en particular de las políticas sociales en Argentina. La necesidad de contar con información sistemática y accesible que permita la orientación para la toma de decisiones, movilizó la reflexión y elaboración de esta herramienta vinculada a la investigación e intervención. En estas líneas se reflexiona sobre la relevancia que adquiere el MaPP como técnica de procesamiento, sistematización y análisis de la información² cuya elaboración supone la articulación permanente entre perspectiva teórica, estrategia metodológica y construcción de datos.

² Este escrito es el resultado de un proyecto de investigación realizado en la provincia de Córdoba, Argentina, que tuvo por objetivo analizar las prácticas de jóvenes receptores de políticas sociales de las ciudades de Villa María, Villa Nueva, San Francisco y Bell Ville en el período 2020-2024 a partir de los procesos socioeducativos, sociolaborales y de digitalización que atraviesan en su vida cotidiana. El proyecto fue aprobado y financiado por el Instituto de Investigación de la Universidad Nacional de Villa María mediante Resolución Rectoral N.º 724.

Se retoman las ciudades intermedias³ de la provincia de Córdoba, Argentina, producto de la factibilidad del estudio y la relevancia que poseen en el territorio provincial la implementación de políticas sociales orientadas a las juventudes con componente laboral y educativo y, con una continuidad de más de veinte años.⁴ Para los fines de este artículo, son consideradas intermedias aquellas ciudades centros neurálgicos de interacción política, social, económica y cultural. Estas son Villa María, Villa Nueva, San Francisco y Bell Ville en la provincia de Córdoba. Allí se estructura el acceso a los diversos servicios, actividades e infraestructura para la población, constituyéndose en áreas urbanas dinamizadoras de sus regiones de influencia (Schweitzer, *et al.*, 2021). Estas características y dimensiones convierten a estas ciudades en piezas clave para el desarrollo de políticas públicas intergubernamentales.

La elaboración del MaPP como propuesta teórico-metodológica tiene entre sus objetivos la ubicación-localización-articulación-distribución y la creación de una *representación* de las políticas públicas en un espacio social determinado como son las ciudades intermedias de la provincia de Córdoba. Para los fines de este artículo, fueron reconstruidas cinco fases metodológicas involucradas en la implementación del MaPP: 1) criterios de selección de las políticas sociales; 2) descripción de las dimensiones analíticas y matriz de análisis; 3) análisis de datos secundarios cualitativos y cuantitativos; 4) sistematización; y 5) elaboración de esquema.

Las reflexiones en torno a la utilización de mapeos es clave cuando se refiere a políticas públicas porque habilita otro modo de abordar el estudio de las intervenciones del Estado en su reconocimiento y definiciones conceptuales, y en la creación de diagnósticos socio-territoriales que permitan comprenderlas en su diseño, ubicación y distribución en un contexto situado. Dicho de otra manera, mapear políticas sociales es una herramienta relevante para la revisión y construcción de conocimiento alrededor de las políticas públicas en la medida que generan resultados que advierten su ubicación, concentración/dispersión o solapamiento de objetivos, jurisdicciones, recursos y abordajes en determinado territorio.

Como estrategia expositiva, el artículo posee la siguiente estructura. La primera parte desarrolla los aspectos conceptuales y analíticos que incluye una breve referencia sobre qué se entiende con mapeo de políticas públicas y la especificidad que adquiere la noción de políticas sociales en su construcción. Segundo, es presentado el proceso de elaboración del MaPP a partir de la identificación y desarrollo de diferentes fases que buscan mostrar el despliegue de un conjunto de políticas sociales en estas ciudades intermedias de Córdoba. Por último, constan las consideraciones finales.

3 “La búsqueda de una definición única del concepto de ciudad intermedia está ligada a los diferentes procesos de aglomeraciones urbanas que crecen con relación a las grandes metrópolis planetarias [...] Comprender este fenómeno demográfico hace pensar que la denominación de intermediación puede estar asociada solamente al tamaño poblacional de la ciudad. Para Bellet y Llop (1999), las situaciones intermedias, al hallarse entre dos extremos, suelen definirse en negativo: aquello que no es demasiado grande ni demasiado pequeño. Por esta razón se considera que el término de intermediación va más allá de lo meramente demográfico, supone además una serie de características muy propias de cada estructura urbana: su morfología, las actividades socioculturales y el potencial ecológico y de producción económica” (Otero-Ortega y Llop Torne, 2013, p. 2).

4 Entre las políticas sociales provinciales orientadas a jóvenes se pueden mencionar: el Programa Primer Paso (PPP) y el Programa Primer Paso Aprendiz (PPPA).

2. Mapeo de políticas públicas (MaPP)

En las ciencias sociales, el estudio y análisis de los fenómenos emerge en la intersección entre fenómeno, teoría social y metodología de la investigación. En el caso puntual de este artículo, el abordaje científico de las políticas públicas refiere, en consecuencia, al modo de definir las, problematizarlas y construirlas conceptualmente, lo cual supone procedimientos y dimensiones de análisis. Este apartado delimita las potencialidades que conlleva el mapeo como estrategia metodológica para el estudio de tales políticas, inscrita siempre en una perspectiva teórica que conceptualiza las intervenciones estatales desde la complejidad.⁵

En el estudio de las políticas sociales, una herramienta clave es el MaPP.⁶ El ingreso de los mapeos en las ciencias sociales es imprescindible para la creación de diagnósticos socio-territoriales, para el trabajo en y con la vida social y cultural, así como para la reconstrucción de una determinada visión en torno a la intervención, objetivos, solapamientos y superedificaciones entre las diferentes intervenciones estatales relevadas (Cena y González, 2019, 2020). En este caso concreto, el MaPP orienta la sistematización y reconocimiento de determinadas políticas sociales —en tanto modalidad específica de la política pública— permitiendo su caracterización, análisis y la construcción de una *imagen*⁷ en un territorio situado. En correspondencia con esto, es una herramienta metodológica que funciona para varios elementos: como descriptor de las características generales de las intervenciones estatales, orientador en la toma de decisiones y la revalorización del material secundario como principal fuente de información y datos.

Con relación a sus potencialidades, el MaPP busca describir algunas características generales (Silva, 2017) de las intervenciones estatales, concentrándose en sus componentes constitutivos, tales como denominación, alcance jurisdiccional, recursos, objetivos y actores. Como estrategia metodológica no supone elaborar un listado de las intervenciones estatales que son realizadas en un espacio/tiempo determinado, sino, en reconstruirlas identificando sus retos, desafíos, durabilidad, incorporaciones, exclusiones, alcance, entre otros. Desde la perspectiva descriptiva, el MaPP permite identificar la complejidad de las características que asumen las intervenciones estatales y la red de políticas sociales que abordan y delimitan los *problemas sociales*.

Semejante al mapeo de actores (MAC), el MaPP puede recurrir a diferentes esquemas y diagramas que permiten “representar la realidad social en que estamos

5 Se refiere al abordaje helicoidal de las mismas, en el que confluyen como dimensiones problematizantes el régimen de acumulación capitalista, los procesos de estratificación social y de la reproducción de los cuerpos/emociones de las poblaciones destinatarias.

6 El desarrollo de esta metodología de análisis se guía de la estrategia del mapeo de actores (MAC), realizando las mediaciones teóricas correspondientes para el desarrollo de un MaPP.

7 Es menester aclarar que la referencia a una “imagen” de las políticas sociales alude a un modo de presentar datos, resultados y categorizaciones que, sin desestimar la complejidad y dinamismo de lo social, recurre a diagramas, esquemas y representaciones gráficas con el propósito de mostrar los datos sistematizados, analizados, jerarquizados, etc. Esta “imagen” permite la reconstrucción de la imagen del mundo de la política social, en tanto lectura y posicionamiento en relación al problema abordado (Scribano, De Sena y Cena, 2015).

inmersos, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida” (Tapella, 2007, p. 2). El MaPP se posiciona como un informador y orientador de la toma de decisiones. El conocimiento de las experiencias de intervención y su sistematización, así como la reconstrucción de sus características ofrece un acceso a la trama de intervenciones estatales y las modalidades que adoptan. En este aspecto, colabora con la construcción de “una idea sobre la situación locacional y el reconocimiento para establecer futuras intervenciones” (Cardozo, *et al.*, 2017, p. 7). Así, el MaPP presenta potencialidades para ser utilizado como herramienta de diagnóstico y gestión (Tapella, 2007), estableciendo criterios teóricos para situar la información, jerarquizar y sistematizar las dimensiones sociales, espaciales y temporales que ofrecen la perspectiva del campo de intervención como un todo. Similar al MAC, el MaPP puede adecuarse a fines interactivos, estratégicos, de análisis y planificación.

Por último, el material secundario empleado en la elaboración del mapeo es valorado en la medida que posibilita la recuperación de información disponible, estableciendo criterios de compilación, sistematización y ordenamiento de los datos cualitativos y cuantitativos útiles de las fuentes revisadas. El “mapeo de [políticas públicas] permite asumir desafíos metodológicos en la tarea de relevar aspectos relacionados con la información cuantitativa y también con la cualitativa para la construcción de una base de datos que permita analizar [la política pública] en los diferentes territorios” (Cardozo, *et al.*, 2017, p. 7). La construcción de ese mapeo, en clave con el análisis documental como técnica, obedece a un proceso sistemático de búsqueda, selección, lectura y organización, análisis e interpretación de la información proporcionada en los diferentes materiales secundarios sobre las políticas públicas estudiadas.

En suma, el mapeo es una herramienta metodológica, y, al mismo tiempo, una práctica de reflexión (Risler y Ares, 2013) que facilita —en tanto revisa, organiza y analiza datos e información—, el abordaje y problematización alrededor de una temática situada, en este estudio de las políticas públicas. En esta clave, el MaPP en un modo de abordaje del estudio de las políticas públicas, en particular, de las políticas sociales (en su contenido, sus componentes y anclaje en el territorio) pero, también, supone la construcción de conocimiento, desde una perspectiva crítica y reflexiva que contemple la complejidad y dinamismo de tales políticas.

3. Políticas públicas, políticas sociales: definiciones y abordajes para un mapeo

Las políticas sociales son un tipo de política pública orientada a la distribución secundaria del ingreso y a la delimitación y abordaje de las expresiones de la cuestión social. Entendiéndose como aquellos modos de intervención estatal que afectan la producción y reproducción de la vida de las poblaciones, implicando diversos niveles de complejidad, las políticas sociales son asumidas en el marco del régimen de acumulación capitalista. Las conexiones entre regímenes de acumulación, cuestión social y políticas sociales suponen la territorialidad en la que

intervienen y, por tanto, los modos en que surge la afectación de las interacciones entre las personas destinatarias, agentes estatales, organizaciones de la sociedad civil (Cena y González, 2019).

Las políticas sociales operan como hipótesis de la sociedad (Barba, 1995) y contienen imágenes del mundo. Mediante sus diseños e implementaciones, concentran la delimitación y definición de los problemas, las personas contempladas en su intervención y aquellas excluidas, edifican criterios sobre los modos de nominar y significar a la población, establecen recursos identificados como “propicios” para el abordaje, demarcan objetivos y cursos de acción, inscriben determinadas pertenencias institucionales y niveles jurídicos administrativos, y establecen una temporalidad como algunos de sus componentes constitutivos. De este modo, las políticas públicas bajo la modalidad de las políticas sociales son hacedoras de lo social, encuadrando determinados modos de nominar, significar y hacer (De Sena, 2016). Desde esta perspectiva, los elementos constitutivos de las políticas públicas forman parte de su imagen del mundo y se presentan como categorías teóricas para la elaboración del MaPP.

Siguiendo estas premisas, las políticas sociales requieren para su análisis de procesos específicos que habiliten una comprensión de la complejidad y contradicción que las caracteriza, en particular en la delimitación de sus objetivos, así como en la dependencia de las instituciones u organizaciones que financian las intervenciones estatales, lo cual condiciona su implementación y desarrollo en cada espacio social. En un contexto de transformaciones en las distintas esferas de la vida cotidiana que marcan desigualdades y realidades de exclusión, tal como el período bajo estudio,⁸ las políticas sociales tienden a ser heterogéneas, flexibles y a desarrollarse cerca de las comunidades (Subirats, 2006), de modo que permite construir otras redes y procesos más amplios. El MaPP no solo permite focalizar la mirada en cada política mapeada, sino también profundizar en la lectura mediante las relaciones, interdependencias y antagonismos que surgen al cruzar cada una de las dimensiones de análisis.

4. Desarrollo del MaPP

En este apartado se desarrollan las fases metodológicas que involucran la construcción del MaPP: 1) criterios de selección de las políticas sociales; 2) descripción de las dimensiones analíticas y matriz de análisis; 3) análisis de datos secundarios cualitativos y cuantitativos; 4) sistematización; y 5) elaboración de esquema.

4.1. Criterios de selección de las políticas sociales

La primera fase del MaPP corresponde a la selección de las políticas públicas, en particular, de las políticas sociales vinculadas al mapeo construido. Esta selección deriva de dos criterios que van en sintonía con los objetivos de la investigación marco en la que consta el mapeo: 1) la elección de políticas sociales que, directa

8 El estudio realizado comprende el período de 2020 a 2024. En particular, en este escrito se recupera el mapeo de políticas sociales correspondiente al año 2023.

o indirectamente, tienen a las personas jóvenes entre su población destinataria; y 2) la inscripción territorial de tales intervenciones estatales. Sobre el primer criterio, las políticas sociales en su complejidad operan como símbolos que permiten la reconstrucción de los modos en que son presentados algunos problemas sociales actuales. Estas políticas reflejan múltiples problemáticas que articulan a diversos actores y ocupan un lugar central en la vida cotidiana de las personas y grupos donde se implementan dichas intervenciones. En otras palabras, intervienen afectando la producción de desigualdades —aumentándolas, disminuyéndolas o reproduciéndolas— estableciendo las potencialidades y limitaciones de la reproducción de la vida.

De la diversidad de políticas sociales, en este MaPP fueron recuperadas aquellas intervenciones estatales orientadas a las juventudes o que tienen a las personas jóvenes entre su población destinataria. La constante y paulatina presencia de esta población en las políticas sociales fue documentada por Bonoli (2005), quien afirma que forman parte de las transformaciones sociales. Estas políticas se caracterizan por la superposición de acciones y estrategias en el abordaje de las problemáticas juveniles (Cena y González, 2019), la construcción de un grupo de categorías adjetivantes que tienden a nominar/definir/intervenir a las juventudes (González, 2021; Cena y Brunis, 2023), así como la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en los modos de intervención social orientadas a jóvenes (Cena, *et al.*, 2022) que han puesto en evidencia otras prácticas, usos y significados de las tecnologías digitales en las políticas sociales. Las juventudes participan de manera creciente y activa en las políticas sociales en Argentina, en particular, en aquellas que refieren a las dimensiones educativas y laborales.

El segundo criterio hace referencia a la inscripción territorial de las políticas sociales mapeadas. Este punto subraya la localización socio-espacial de las políticas públicas en ciudades intermedias de la provincia de Córdoba,⁹ Argentina, en el período 2023. Dicho recorte espacial deviene de la factibilidad del estudio y la relevancia que adquiere ese territorio provincial en la implementación de una diversidad de políticas sociales a lo largo del tiempo. En particular, el análisis es situado en ciudades intermedias cordobesas que cumplen determinadas funciones que jerarquizan el espacio físico y el espacio social habitado (González, 2023) y, al desarrollo y confluencia de diferentes políticas públicas (nacionales, provinciales y municipales) que tienen a las juventudes entre su población receptora. Estas ciudades intermedias son: Villa María, Villa Nueva, San Francisco y Bell Ville. Las dos primeras forman parte de un conglomerado urbano dentro del departamento San Martín (en la región Centro); al igual que San Francisco —en el departamento

9 Dentro de la jerarquía urbana de Argentina, la provincia de Córdoba es el segundo nodo nacional, después de Buenos Aires. Está ubicada en la región centro del país, con una superficie de 165 321 km², y conforme a los datos construidos por el Censo Nacional de 2022, cuenta con una población de 3 840 905 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec], 2023).

San Justo—¹⁰ en la región Este. Bell Ville se caracteriza por ser la ciudad cabecera del departamento Unión.

4.2. Descripción de las dimensiones analíticas y matriz de análisis

Una vez seleccionadas las políticas sociales y las ciudades intermedias de referencia, se procedió a la búsqueda y procesamiento de la información. Para la sistematización y organización de la información se empleó una matriz de datos. Es “un montaje organizado y comprimido de información que permite la extracción de conclusiones y/o la toma de acción” (Huberman y Miles, 1994, pp. 2-3). Constituida en una estrategia de despliegue de la información, la matriz permite al acceso a los datos ordenados y parcialmente analizados en función de las categorías propuestas, siendo un primer acercamiento y ejercicio interpretativo (Cena, 2021). Se construyeron veinticuatro categorías, de las cuales once se tomaron en consideración para este artículo, que son las siguientes:

- Número de registro: indica el código numérico asignado a la política social;
- Fecha del registro: indica la fecha o fechas en que el registro —normativa, resolución, circular, entre otros— fue recuperada de la web;
- Nombre de la política social: indica el modo en que la política social es denominada en los documentos analizados;
- Líneas de acción: refiere a la tipología a la que se orienta la política social según los documentos analizados. En una misma política social se puede referir a una o más líneas de acción (componentes). Por ejemplo: educación, trabajo, alimentación, financiera, vivienda;
- Objetivos: indica la finalidad de la política social;
- Población objetivo: delimita el modo en que la política social define a la población receptora o establece hacia quienes se dirige la intervención;
- Requisitos de acceso: criterios que definen el acceso a la política social, por ejemplo: edad, género, nivel de ingresos, entre otros;
- Pertenencia institucional: supone identificar la secretaría, ministerio, dependencia estatal en la cual se inscribe la política social;
- Fecha de creación: refiere a día, mes y año en que se crea la política social;
- Normativa o legislación: alude a leyes, resoluciones, decretos y circulares que estructuran normativamente la política social;
- Observaciones: supone indicar intuiciones, son las primeras interpretaciones de quien hace el trabajo de campo.

Para el ordenamiento y tratamiento de las categorías, se elaboró una matriz de análisis (tabla 1). La misma presenta los datos ordenados, sistematizados y parcialmente analizados en función de las categorías propuestas. La selección de la matriz, en tanto modo de exposición de los datos, se relaciona con la posibilidad de realizar

¹⁰ San Francisco es un conglomerado con la ciudad de Frontera, ubicado geográficamente en la provincia de Santa Fe (al Este de la provincia de Córdoba).

vinculaciones entre las categorías, comparaciones entre ellas, detectar diferencias entre las mismas, así como continuidades, rupturas y tendencias. Para el tratamiento de los datos, la matriz supone la identificación en sus columnas de cada una de las once dimensiones analíticas seleccionadas y, en sus filas, todas las diferentes unidades de análisis trabajadas (cada una de las políticas sociales seleccionadas).

Tabla 1
Matriz de análisis para el estudio de políticas sociales

	Número de registro	Fecha de registro	Nominación de la política social	Línea de acción	(siguientes categorías...)
Política social 1					
Política social 2					

Fuente: elaboración propia.

Es menester aclarar que esta serie de categorizaciones no es estandarizada ni debe utilizarse para el estudio de todas las políticas públicas de manera uniforme y sin mediación. Lejos de constituir un ejercicio tecnocrático, las dimensiones analíticas son el resultado de un estrecho diálogo entre perspectiva teórica, fenómeno y metodología. Por ello, este escrito se encuentra tramado estratégicamente, explicitando cada una de las decisiones, perspectivas y posicionamientos adoptados.

4.3. Análisis de datos secundarios cualitativos y cuantitativos

Para el abordaje de los objetivos propuestos y la elaboración de la matriz de análisis, se trabajó con análisis de datos secundarios cualitativos y cuantitativos mediante la revisión y búsqueda de documentos. Transcripciones judiciales, normativas, estadísticas, leyes, informes de gestión y registros de organismos estatales se han posicionado como un corpus de datos para el proceso de investigación, pues “estos materiales permiten comprender las perspectivas, los supuestos, las preocupaciones y actividades de quienes los producen” (Taylor y Bogdan, 1987, p. 149). Además, permiten la reconstrucción de los elementos nodales que conforman el esquema de la política social. Así, el análisis de documentos permite el acceso a la imagen contenida en las intervenciones estatales, los principios, creencias y esquemas de percepción que constan en los documentos oficiales y que refieren directamente a un aspecto del mundo social en el cual se inscriben.

Es menester aclarar que, en el análisis de datos secundarios, los valores, supuestos y objetivos con los cuales las políticas sociales fueron diseñadas se encuentran contenidos en normativas, resoluciones, documentos de base, circulares e informes de gestión, entre otros. Por ello, el análisis documental se presenta como una estrategia pertinente a los objetivos propuestos, dado que permite a quien investiga rastrear información, *realizarle preguntas* al documento cuyas respuestas se encuentran implícitas (Taylor y Bogdan, 1987). “A todos estos ‘textos’, en realidad, se les puede ‘entrevistar’ mediante preguntas implícitas y se les puede ‘observar’ con la misma intensidad y emoción con la que se observa un rito

nupcial, una pelea callejera, una manifestación popular. En este caso la lectura es una mezcla de entrevista/observación y puede desarrollarse como cualquiera de ellas” (Valles, 1999, p. 120).

El análisis documental parte de un análisis de datos secundarios. Posicionada como una de las estrategias más extendidas en las investigaciones cualitativas y cuantitativas, este análisis advierte que “los datos no hablan por sí mismos. La potencialidad implícita de toda construcción de información refiere a la posibilidad de ‘mirarla’ de diferente manera, desde odres teóricos, experienciales (y por qué no políticos) diversos a los que utilizara su constructor” (Scribano y De Sena, 2009, p. 104). Así, la búsqueda, revisión, sistematización y codificación de los documentos se realiza a partir de categorías previamente sistematizadas. Con ellas es posible la reconstrucción del esquema de la política social en cuestión, es decir, el acceso a sus caracteres más significativos que permiten reconstruir sus rasgos comunes, continuidades, rupturas y orientaciones en las intervenciones estatales.

A los fines de esta investigación, se trabajó con un total de 104 documentos oficiales, prestando especial atención a la disponibilidad —refiere al acceso a los documentos—, muestreo —en el caso de esta investigación por saturación teórica, dada la cantidad y proliferación de documentos— y credibilidad de las fuentes —guardando especial cuidado respecto a la oficialidad de las mismas—. Cada uno de los documentos recibió el siguiente tratamiento: 1) identificación del tipo de documento (es decir, indicar si se trataba de una normativa, resolución, manual, informe de gestión, documento de base, circular, entre otros); 2) fuente y credibilidad del documento (refiere a explicitar la fuente oficial o páginas web de cada una de las jurisdicciones seleccionadas —gobierno nacional, provincial y municipal— de donde se extrajo el documento); 3) asignación de código conformado por nombre del programa y número de documento; 4) resguardo y descarga del documento; y 5) codificación y selección de unidades de registro en la matriz de análisis.

4.4. Sistematización

En la construcción del MaPP, para los fines de este artículo, se recuperaron cuatro de las dimensiones elaboradas¹¹ en la matriz de datos que permiten una sistematización de las políticas sociales a partir de su reconocimiento, denominación y de la distribución/localización espacial de cada una de ellas. En el mapeo realizado sobre las políticas sociales orientadas a jóvenes en 2023 en ciudades intermedias de la provincia de Córdoba, se identificaron un total de treinta intervenciones estatales implementadas durante ese año. De estas, diez corresponden a la gestión y planificación del nivel administrativo nacional; diecisiete son programas o acciones diseñadas desde el nivel administrativo provincial; y tres constituyen políticas públicas diseñadas y ejecutadas por el nivel municipal.

Si bien existe una diversidad de acciones en los tres niveles de gobierno que reflejan el papel del Estado en el abordaje y la disputa de sentidos acerca de las

11 Las dimensiones seleccionadas fueron: nombre de la política social o programa, línea de acción, población objetivo y pertenencia institucional.

problemáticas, necesidades e intereses de las juventudes locales, al focalizar la mirada en el territorio provincial se advierte que allí se concentran no solo la mayor cantidad de políticas sociales que involucran a las personas jóvenes entre su población destinataria, sino también, una multiplicidad de programas y acciones dirigidos directamente a ellos. Ciertas experiencias de larga data que se mantienen en la agenda estatal son el Programa Primer Paso (PPP) y otros más recientes que involucran aspectos como las tecnologías (en particular las digitales) y el conocimiento y la innovación, como por ejemplo las políticas Córdoba Play y el Programa Impulso a Emprendimientos.

Con relación a la nominación de las políticas sociales mapeadas, solo cinco del total mencionan a las juventudes de manera explícita en su título. Esto indica que son pocas las intervenciones que incluyen de forma directa la denominación de joven/jóvenes/juventud/juventudes. Entre estas se destacan: Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo (nacional), Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales (nacional), Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (provincial), Proyecto Córdoba Joven Línea de Créditos para Juventudes Emprendedoras (provincial) y el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (municipal). En otros casos, se hace hincapié en las personas jóvenes en su condición de estudiantes o trabajadores, utilizando adjetivos como estudiantil, juventudes emprendedoras, aprendiz. Existe una configuración de un sujeto juvenil, plural, asociado no solo a dimensiones tradicionalmente caracterizadas como la educación y el trabajo, sino también a políticas sociales que incluyen o están dirigidas a las personas adultas.

Las definiciones que contienen las políticas sociales acerca de las poblaciones, recursos, objetivos y alcances siempre constituyen una opción, un posicionamiento entre muchos posibles. Los supuestos desde los cuales parten expresan un marco teórico y político que, actuando como soporte y anclaje de los procesos de intervención, establecen relaciones de comodidad o incomodidad, y de reproducción o cuestionamiento de determinado orden de cosas. Los enfrentamientos, tensiones y luchas políticas se edifican alrededor de los modos de nominar a las juventudes, produciendo y reproduciendo diversos sentidos, discursos y prácticas en el ejercicio de nombrar, etiquetar e intervenir sobre esta población (Chaves, 2009). Esto implica un movimiento que disputa sentidos y posicionamientos.

Las juventudes son agentes configurados por una trama material y simbólica de significados, y al mismo tiempo, son el resultado de relaciones sociales asimétricas de poder que construyen una representación ideológica de la división social de los grupos (Bourdieu, 1990). Los modos en que se definen a las juventudes estudiadas se advierten en diferentes dimensiones, en particular, en lo que se refiere a la “población objetivo” y los “requisitos de acceso”. Se reconoce un total de veintiún políticas sociales que de manera directa están diseñadas para y hacia las juventudes, mientras que otras las incluyen indirectamente entre sus destinatarios, ya sea por acción u omisión. De ese total, siete son políticas nacionales, doce provinciales y dos municipales.

La última dimensión representada en el mapeo tiene relación con las líneas de acción que distinguen a cada una de las políticas sociales integradas en el MaPP y atienden a una o varias problemáticas de las juventudes locales. Estas líneas de acción están delimitadas a partir de dos criterios definidos en el instructivo para el relevamiento de las políticas públicas de los documentos analizados: 1) se incluyen políticas sociales que contienen un componente educativo, de trabajo o de transferencia de ingresos (directa), y 2) políticas sociales dirigidas a jóvenes (es decir, que incluyan a las juventudes en su recorte poblacional de manera directa o indirecta). Como se indicó anteriormente, una misma política social puede referir a una o más líneas de acción entre sus objetivos y recursos disponibles.

En primer lugar, se identificaron veinticuatro intervenciones estatales centradas en la *educación*. Estas políticas están presentes en aquellas orientadas al acompañamiento, continuidad y finalización de los estudios formales en sus diferentes niveles, así como las que involucran capacitación o formación profesional vinculadas al trabajo y emprendimientos. Esta línea de políticas sociales otorga un marco formal que garantiza el acceso a la educación en sus diversas modalidades y, como sostienen Brunis y Luna (2020) y González (2024), busca sostener determinados procesos socioeducativos que configuran trayectorias individuales y sociales de las personas destinatarias, en particular, de las juventudes.

En segundo lugar, se registraron diecisiete políticas sociales que incluyen entre sus líneas de acción el componente de transferencia de ingresos. Estos programas tienen como objetivo el fortalecimiento (mediante diferentes acciones) de los ingresos monetarios o no monetarios de manera directa a la población a la que se dirigen. En el caso de las políticas que integran el MaPP, esta línea complementa o se superpone con una de las otras dos: ya sea de componente educativo o laboral, a excepción del Programa Provincial de Protección de la Embarazada y su Bebé, que sólo incluye este eje.

En tercer lugar, se reconocieron once intervenciones estatales que contienen en su diseño un componente vinculado al *trabajo*, abarcando tres aspectos importantes: experiencias del *primer empleo* e inserción laboral, emprendimientos (productivos, de innovación, orientados a las tecnologías) y actividades vinculadas a la economía popular. La noción de *primer empleo*, que tiende a caracterizar a las políticas sociales, no se constituye como tal para la mayoría de las personas jóvenes receptoras; por el contrario, los *entrenamientos* o *prácticas calificantes* les proporcionan un marco formal vinculado al trabajo, ofreciendo experiencias distintas a las que han configurado sus trayectorias y prácticas laborales previas.

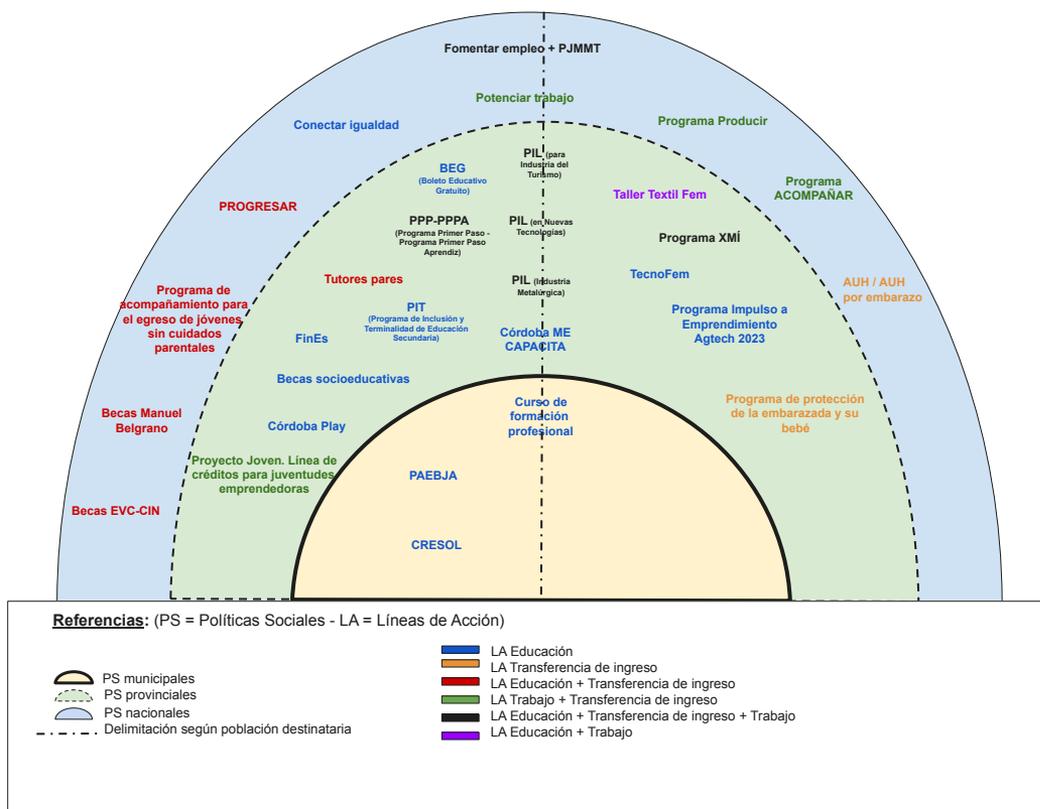
En cuanto a los emprendimientos, desde la perspectiva de la población joven, estos programas se presentan como una opción que habilita el desarrollo de un proyecto personal o el acceso a un trabajo en un área de interés. Empero, lo que ofrece la política social con frecuencia no es suficiente para la concreción del emprendimiento y, en la mayoría de los casos, se constituye solo como un punto de partida. Esto es, actúa como un impulsor orientador para el desarrollo de otras estrategias económicas y sociales (González, 2023) que permiten llevar a

cabo el emprendimiento. Esta primera sistematización organiza algunas de las dimensiones analíticas elaboradas en la matriz y habilita, en clave con el objetivo propuesto para este artículo, un punto de partida para la organización de los datos construidos y la lectura teórico-metodológica del MaPP.

4.5. Elaboración del esquema

Cada una de las fases descritas y el análisis de sus componentes habilita la construcción de un esquema [MaPP] que permite representar gráficamente cómo se despliegan las políticas sociales orientadas a las juventudes en un espacio-tiempo determinado. En este caso, se refiere a aquellas políticas públicas que se implementaron en la provincia de Córdoba, en particular en cuatro ciudades intermedias del interior cordobés, en el año 2023. La organización y sistematización de los datos construidos en cada una de las cuatro dimensiones trabajadas que integran la matriz, su categorización y análisis se condensan en el siguiente esquema:

Gráfico 1
Esquema del MaPP



Fuente: elaboración propia (2024).

5. Conclusiones

Este artículo ha desarrollado una propuesta teórica y metodológica para la construcción del mapeo de políticas públicas (MaPP) como estrategia para el diseño, seguimiento y evaluación de las intervenciones estatales, en particular de las políticas sociales en Argentina durante 2023. El recorrido expuesto presenta al MaPP como una herramienta teórico-metodológica susceptible de ser incorporada en los ejercicios de diseño, ejecución y evaluación de las intervenciones estatales. Como *diagnóstico* sobre las políticas públicas en un momento y espacio determinados, ofrece información sistemática y accesible para orientar la toma de decisiones. Se presenta asimismo como un dispositivo susceptible de ser añadido en las instancias de *diálogo y negociación*, sustentando argumentaciones que se encauzan hacia la elaboración de consensos, planificaciones e intervenciones en situaciones complejas. De manera adicional, el MaPP ofrece una *imagen dinámica* de las intervenciones estatales, sus recursos, propósitos, poblaciones y otros, porque organiza su localización, distribución, superposición y clasificación y permite entender la trama de políticas sociales que se despliegan en un contexto social determinado.

En lo relativo a sus potencialidades *metodológicas*, el MaPP es un instrumento recursivo en sus características y composiciones. Desde la perspectiva teórica adoptada en estrecho diálogo con el fenómeno y sus manifestaciones, hasta la construcción de esquemas, gráficos y representaciones visuales, el MaPP es un *continuum*. Cada una de las decisiones metodológicas, construcciones teóricas y datos relevados forman parte de un entramado complejo que encuentra sentido en la sistematicidad de sus etapas, concatenadas y enlazadas. De este modo, la representación visual obedece a una coherencia interna de la estrategia emprendida que encuentra sentido en los objetivos planteados, las preguntas de investigación, las categorías conceptuales y la metodología empleada.

En cuanto a sus *potencialidades descriptivas*, el MaPP permite explorar las características nodales de las políticas sociales, lo que habilita a acceder a sus componentes constitutivos. Así, el esquema que sostiene la intervención estatal, sus delimitaciones, posicionamientos y selecciones se encuentra claramente representado en la matriz de análisis. Adicionalmente, vistas de manera agregada, la totalidad de políticas sociales posibilita la reconstrucción de la arquitectura del sistema de protección social orientado a las juventudes argentinas en un contexto situado: observando áreas prioritarias, recursos estratégicos, niveles administrativos, agentes intervinientes (públicos, privados, sociales), alcances y segmentación de las intervenciones.

Por último, el MaPP se posiciona como una herramienta metodológica y una práctica reflexiva que revisa, organiza y analiza datos e información. El MaPP no es un punto de partida para el reconocimiento de las políticas sociales, sino una estrategia de su abordaje para comprenderlas, analizarlas en su inscripción territorial y, por lo tanto, una manera de construir conocimiento desde una perspectiva crítica y reflexiva que contemple la complejidad y dinamismo de tales políticas.

6. Referencias bibliográficas

- Barba, C. (1995). La política social desde una perspectiva sociológica. *Espiral Estudios sobre Estado y sociedad*, 2(4). <https://n9.cl/kqf56>
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics*, 3(33), 431-449. <https://doi.org/10.1332/0305573054325765>
- Bourdieu, P. (1990). La juventud no es más que una palabra. *Sociología y cultura*, 7(2), 163-173.
- Brunis, L., y Luna, B. (2020). Intervenciones estatales orientadas a jóvenes. Un análisis de políticas sociales en educación y empleo. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 19, 169-180. <https://n9.cl/u6cjy>
- Cardozo, L., et al. (2017). Mapeo de la economía social y solidaria en el municipio de Santa Fe Argentina: creación de una base de datos actualizada de las diferentes experiencias. *Cooperativismo & Desarrollo*, 25(110). <https://doi.org/10.16925/co.v25i110.1760>
- Cena, R. (2021). Imagen del mundo y políticas sociales: reflexiones metodológicas en torno al análisis documental. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 22(11), 65-81. <https://n9.cl/66ppx>
- Cena, R., y Brunis, L. (2023). Políticas sociales, género y juventudes: disputas por las posibilidades para nominar, significar y hacer. *Última década*, 31(60), 4-35. <https://ultimadecada.uchile.cl/index.php/UD/article/view/70696>
- Cena, R., y González, M. (2020). Disputas de sentido en torno a las nociones de juventudes: un análisis desde las políticas sociales. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 8(2), 14-35. <https://revistaepe.utem.cl/ediciones/volumen-8-n-o-2-2020/>
- _____. (2019). Juventudes y políticas sociales [ponencia]. Trabajo presentado en el 1.^{er} Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, “articulando diálogos políticos y académicos en Ciencias Sociales”. Villa María. <https://n9.cl/hxjrj>
- Cena, R., et al. (2022). Digitalización de las políticas sociales: Un caso de estudio. *INNOVA UNTREF. Revista Argentina de Ciencia y Tecnología*, 1(9). <https://n9.cl/8mmxn>
- Chaves, M. (2009). *Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006*. Papeles de trabajo, 5. IDAES-Universidad Nacional de San Martín.
- De Sena, A. (2016). La ocupabilidad como forma de política social. Intersticios. *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 10(2). <https://intersticios.es/article/view/16076>
- González, M. (2024). Seguir estudiando... Jóvenes y políticas públicas en el territorio local. En G. Castro y Y. Becher (comps.), *Juventudes: protagonistas sin ficciones. Análisis y propuestas* (pp. 85-105). Grupo Editor Universitario.
- _____. (2023). *Jóvenes: Itinerarios posibles, deseables e inciertos. Un abordaje de las prácticas sociales en su relación con las políticas públicas en el período 2008-2015* (Tesis de doctorado, inédita). Universidad Nacional de Entre Ríos.
- _____. (2021). Juventudes: un acercamiento a sus definiciones en las políticas sociales en Argentina. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, 11(26), 53-72. <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2021.11.26.4650>

- Huberman, A., & Miles, M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. SAGE.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec] (2023). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: resultados definitivos: indicadores demográficos por sexo y edad. Indec.
- Otero-Ortega, A., y Llop-Torne, J. (2020). La ciudad intermedia: crecimiento y dinámicas de desarrollo. *Territorios*, (43spe), 1-8. <https://n9.cl/bd0vl>
- Risler, J., y Ares, P. (2013). *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*. Tinta Limón.
- Schweitzer, M., et al. (2021). Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina. En A. Carrión y F. López-Sandoval (coords.), *Ciudades intermedias y nueva ruralidad* (pp. 10-35). Editorial Flacso.
- Scribano, A., y De Sena, A. (2009). Las segundas partes sí pueden ser mejores: algunas reflexiones sobre el uso de datos secundarios en la investigación cualitativa. *Sociologías*, 100-118. <https://n9.cl/yidm5>
- Scribano, A., De Sena, A., & Cena, R. (2015). Social policies and emotions in Latin America: A theoretical approach to their analysis; *Corvinus University Budapest; Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 6(2), 3-19. <https://n9.cl/0u8la>
- Silva, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1). 10.22191/gobernar/vol1/iss1/4
- Subirats, J. (2006). Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de las políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, (60), 18-37. <https://ddd.uab.cat/record/108314>
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de actores claves, documento de trabajo del proyecto “Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis Editorial.

Configuraciones de la gobernanza en el Noreste del Uruguay: gestión integrada de residuos y recursos hídricos

Governance configurations in Northeastern Uruguay: integrated management of waste and water resources

Claudia Ramos

Docente asistente del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social-Sede Tacuarembó en la Universidad de la República, Uruguay

Email: claudiaramosmcrs@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4508-5194>

Lucía Morales

Docente asistente del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social-Sede Tacuarembó en la Universidad de la República, Uruguay.

Email: lmorales028@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8365-1292>

Amalia Stuhldreher

Profesora agregada del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social-Sede Tacuarembó en la Universidad de la República, Uruguay

Email: astuhldreher@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0918-3099>

Recibido: 17-noviembre-2023. Aceptado: 18-julio-2024. Publicado: 15-enero-2025.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 20, vol. 1, enero-junio 2025, pp. 117-135.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n20.2025.396



Resumen

Empleando el enfoque de la gobernanza multinivel y multiactoral, este artículo indaga por la efectiva promoción del desarrollo sostenible en el Noreste de Uruguay, específicamente en los departamentos de Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo. Este desarrollo se aborda desde la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y de residuos (GIR), mediante un estudio de caso que incluye observación participante y entrevistas a actores clave. Aunque los tres departamentos comparten un rezago territorial y de desarrollo humano, lo que realmente los diferencia son las debilidades y tensiones para generar acuerdos y resoluciones, así como los diferentes niveles de articulación multiactoral con la normativa, los planes, las políticas públicas y las instancias respectivas. Las conclusiones advierten que estas dinámicas internas afectan la capacidad de respuesta y la toma de decisiones de los tres departamentos en relación con la GIRH y la GIR.

Palabras clave: contaminación en Uruguay, Dinagua, gestión de residuos, gobernanza multinivel y multiactoral, Plan Nacional de Aguas, Plan Nacional de Gestión de Residuos, recursos hídricos.

Abstract

Using the multilevel and multi-stakeholder governance approach, this article investigates the effective promotion of sustainable development in the Northeast of Uruguay in the departments of Tacuarembó, Rivera and Cerro Largo. This development is approached from the perspective of integrated water resources management (IWRM) and waste management (WRM), through a case study that includes participant observation and interviews with key actors within the territory. Although the three departments share a territorial and human development backlog, what really differentiates them are the weaknesses and tensions to generate agreements and resolutions, as well as the different levels of multi-stakeholder articulation with regulations, plans, public policies and the respective instances. The conclusions warn that these internal dynamics affect the response capacity and decision making of the three departments with a view to IWRM and WRM.

Keywords: pollution in Uruguay, DINAGUA, waste management, multilevel and multiactor governance, National Water Plan, National Waste Management Plan, water resources.

1. Introducción

La gobernanza, desde su dimensión conceptual, se refiere a las complejas formas en que las interacciones humanas, desde la coordinación de actores, redes y mecanismos en sus más variados niveles y espacios, tienen lugar dentro y fuera del territorio (Gamble, 2014; Jessop, 2016). No obstante, la noción no solo es resultado de las interacciones; también abarca las instituciones que regulan los procesos sociales, económicos y políticos e influyen en la toma de decisiones (Cerny, 2014, citado por Riggirozzi y Wylde, 2018). Así, la gobernanza, cuyo fin último es proveer bienes públicos colectivos de interés general, conlleva

que los actores, tanto estatales como de la sociedad civil, implementen estrategias y decisiones que, al final, ahondan en la ampliación de sus capacidades y poder de agencia.

La perspectiva multinivel, como enfoque teórico y metodológico, permite tener una visión más completa y compleja de la gobernanza, así como de los niveles de organización, incluidos los conflictos y las instancias de diálogo y negociación. Bajo esta perspectiva, es posible comprender algunos desafíos globales, entre ellos el cambio climático y el desarrollo sostenible, y cómo los actores generan interacciones con sus territorios y prácticas cotidianas con significado social. Respecto a la gobernanza, su evolución teórico-conceptual incluye modelos interpretativos que han sido aplicados en diversos niveles: desde la dimensión territorial (subnacional) y la arena global, pasando por los Estados nacionales y los esquemas de integración regional (Stuhldreher, 2019).

Considerando lo anterior, este artículo indaga la vinculación crítica entre la efectiva promoción del desarrollo sostenible en territorios determinados por su rezago estructural y los formatos de gobernanza multinivel y multiactoral en América Latina. Teniendo presente el marco legal y normativo en un país como Uruguay, con tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), la investigación expone las opiniones que tienen los actores en el territorio acerca de la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y de residuos (GIR) en la región del Noreste de Uruguay (departamentos de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo). Asimismo, analiza cómo estas valoraciones y acciones, además de servir como insumo para la implementación de respuestas y estrategias frente a la crisis ambiental que atraviesa esta región de Uruguay, articulan respuestas con diferentes niveles de gobierno. También pretende dilucidar cómo se visualizan la GIRH y GIR, y de qué manera esto afecta la capacidad del territorio y converge en esfuerzos a nivel nacional.

Desde la gobernanza multinivel y multiactoral, surgen interacciones entre actores estatales y de la sociedad civil por medio de instancias de diálogo y coordinación, así como eventuales tensiones y conflictos que resultan de dichos procesos. Se trata, entonces, de un estudio de caso con una estrategia metodológica de corte cualitativo, que busca recopilar evidencia empírica detallada y contextualizada mediante la observación participante derivada de las actividades y talleres realizados en el marco del proyecto de investigación-acción “Fortalecimiento de los Procesos participativos en la Cuenca Alta del Río Negro”, ejecutado entre noviembre de 2019 y marzo de 2023, y en el cual dos de las autoras de este artículo (Claudia Ramos y Amalia Stuhldreher) formaron parte del equipo técnico.

Cabe señalar que el proyecto, resultado de un convenio interinstitucional entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA) —mediante la Dirección Nacional de Aguas—, el Fideicomiso Fondo de Innovación Sectorial (FIS) de la Iniciativa del Río Negro y la Fundación para el Apoyo a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Udelar), buscó desarrollar e implementar un

programa de participación de los actores locales dirigido a la cuenca alta del río Negro. El proyecto tenía, entre otros objetivos, un ciclo de charlas técnicas, un ciclo de videos sobre el uso del agua, un concurso de fotografía, la elaboración de materiales de difusión y, por supuesto, talleres con los actores y sociedad para aportar al plan de la cuenca alta del río Negro.

Entre julio y octubre de 2023, se realizaron siete entrevistas semiestructuradas, en formato individual y colectivo, a actores clave vinculados con la GIRH y GIR en el noreste de Uruguay, provenientes tanto del ámbito público a nivel departamental como de la sociedad civil y ONG. Estas personas, quienes dieron su consentimiento escrito para difundir los datos obtenidos sin mencionar ni aludir a sus nombres por razones de confidencialidad, incluyeron: un referente del emprendimiento ambientalista “Mi Huerta Revivre”; otro de la Dirección de Ambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (IDT); representantes de la División de Gestión de Residuos de la Intendencia Departamental de Rivera (IDR), de la División de Gestión de Aguas de la IDR, y de la Dirección de Ambiente de la Intendencia Departamental de Cerro Largo (IDCL), así como tres referentes de la ONG Agüita.

Las técnicas para recabar información consideraron los enfoques del concepto de gobernanza. Por un lado, se exploraron las valoraciones que tienen los actores sobre el funcionamiento de los mecanismos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno en relación con la GIRH y la GIR, así como sus visiones sobre articulaciones emergentes que escapan de los mecanismos formales. Por otro lado, se recabaron opiniones sobre los esquemas de participación, tanto ciudadana (sociedad civil) como institucional (gobiernos departamentales), evaluando su carácter inclusivo y las posibilidades efectivas de participación de los actores territoriales. Este interés estuvo condicionado por las competencias legales de los gobiernos departamentales del noreste, así como por la capacidad de incidencia de ambos tipos de actores en las dinámicas territoriales, tomando en cuenta las posibles resistencias a las políticas impulsadas sobre todo desde el nivel nacional.

Para una mejor comprensión de los objetivos trazados, este artículo se estructura en cuatro partes. La primera incluye algunas notas sobre el concepto de gobernanza y su vinculación con la planificación y sostenibilidad ambiental. La segunda parte narra y describe la evolución institucional y legislativa del tema ambiental en Uruguay, centrándose en la GIRH y la GIR, sus avances y retos actuales. Posteriormente, el tercer apartado detalla, desde la perspectiva de la gobernanza multinivel y multiactoral, las valoraciones de los actores sobre el territorio del noreste de Uruguay en relación con la GIRH y la GIR. Por último, se presentan reflexiones y proyecciones a futuro.

2. Algunas notas sobre la gobernanza

Trabajos recientes sobre gobernanza de los recursos naturales (Trimble, *et al.*, 2022) aluden a la noción de “gobernanza adaptativa”, dada la complejidad e incertidumbre inherentes a los sistemas socioecológicos y sus interdependencias

concomitantes (Dietz, *et al.*, 2003; Folke, *et al.*, 2005; Chaffin, *et al.*, 2014; Karpouzoglou, *et al.*, 2016). Dicha gobernanza adaptativa abarcaría el rango de acciones que surgen entre actores, redes, organizaciones e instituciones que emergen para lograr las condiciones deseadas en los sistemas socioecológicos (Chaffin, *et al.*, 2014). Ante la falta de estudios en el Sur global en este campo y siguiendo a Karpouzoglou *et al.* (2016) y Trimble *et al.* (2022), es necesario atender el contexto en el que se toman decisiones en materia de gobernanza ambiental.

Esto suele vincularse con la perspectiva de los estudios territoriales en donde la categoría de *gobernanza* destaca por su esencia democrática ya que incluye mecanismos de concertación, participación y compromisos de la sociedad civil (Mayntz, 2000). No obstante, Serra, *et al.* (2020) indican que, en un territorio, coexisten y actúan diferentes arreglos institucionales, cada uno con sus propias agendas para el desarrollo. Esto implica observar la articulación multinivel (Hooghe y Marks, 2001; Marks y Hooghe, 2004), así como la dimensión de la participación a nivel horizontal y su coordinación intersectorial para lograr coherencia en las actuaciones. El fortalecimiento de la participación en formato deliberativo es clave para fomentar valores democráticos y alcanzar niveles deseables de gobernabilidad, según Farinós (2015).

Esto conlleva un formato alternativo que transforma la gestión de todos los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós, 2008). Lo innovador de estas interacciones encuadradas en nuevos marcos institucionales formales e informales¹ y en distintos espacios territoriales, radica en el desarrollo de redes y espacios de participación pública que implican relaciones de confianza (Kooiman, 2003; Moncayo, 2002). No obstante, en los territorios, las acciones y visiones conjuntas de los actores no siempre se mantienen en armonía, sino que pueden surgir conflictos y tensiones, lo cual refleja las fortalezas y debilidades de estos actores y sus proyectos. Así, en línea con lo expresado por Riggiozzi y Wylde (2018), la gobernanza debería entenderse como un sistema de acción política capaz de favorecer y coordinar los distintos niveles de participación con el desarrollo territorial sostenible de los múltiples actores y niveles de gobierno.

Conviene además situar la discusión sobre gobernanza en un momento histórico marcado por el carácter eminentemente antropogénico de los riesgos que enfrenta el planeta, en el cual los desafíos territoriales y las comunidades locales son protagonistas en la búsqueda de soluciones (United Nations Development Programme [UNDP], 2020). Sería oportuno el desarrollo de estrategias, desde la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que articulen sinergias capaces de transformar los modelos socioeconómico, territorial y ambiental mediante una gobernanza adecuada, que asegure una planificación y gestión acorde con el interés colectivo.

De acuerdo con el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre Desarrollo Humano (UNDP, 2024), el índice de desarrollo humano (IDH)

1 Se entiende por instituciones formales las normas previamente establecidas mediante canales oficiales. En oposición, las informales son aquellas compartidas y establecidas por fuera de los canales oficiales.

de Uruguay para 2024 (basado en valores de 2022) fue de 0,830, lo cual ubica al país en la categoría de desarrollo humano muy alto (puesto 52 entre 193 países). Entre 1990 y 2022, el IDH del país pasó de 0,702 a 0,830, lo que representa una mejora del 18,2 % en veintidós años. Sin embargo, el desarrollo humano es dispar a nivel departamental, lo que sitúa a la capital, Montevideo, por encima del interior del país: “Las diferencias entre unos y otros son notorias. Mientras departamentos como Montevideo (0,832) y Maldonado (0,812) son los únicos que se encuentran por encima de la media, presentando valores de desarrollo humano al nivel de países europeos; Artigas (0,763), Rivera (0,756) y Tacuarembó (0,752) se comportan de forma más similar al resto de América Latina” (Observatorio Territorio Uruguay / Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2018, p. 5).

También es relevante el Índice de Desarrollo Regional y Especialización Productiva (Idere), elaborado por la Agencia Nacional de Desarrollo y la FCEA de la Udelar (basado en valores de 2022), que mide el desarrollo territorial desde una perspectiva multidimensional con índices entre 0 y 1 (donde 0 representa un desarrollo mínimo y 1 el máximo) en temas como educación, cohesión socioeconómica, economía, calidad institucional y ambiente. Según las mediciones recientes, Rivera ocupa la decimosegunda posición, Tacuarembó la decimosexta y Cerro Largo la decimoséptima, con Idere por debajo del promedio nacional (que es de 0,51): Rivera alcanza 0,47, Tacuarembó 0,43 y Cerro Largo 0,42 (Rodríguez *et al.*, 2024).

Estos valores indican que el desarrollo regional de Uruguay es dispar, el país no está cohesionado territorialmente y presenta un fuerte rezago económico. Por ejemplo, mientras el desarrollo en Rivera es clasificado como medio bajo, y en Tacuarembó y Rivera como bajo, en departamentos metropolitanos como Montevideo, Canelones y San José se clasifica como alto, por tanto, lideran el listado nacional (Rodríguez, *et al.*, 2024). Particularmente, la región noreste, con una fuerte actividad agropecuaria extensiva y valoración del paisaje, se perfila como una de las regiones con mayor potencial de crecimiento, especialmente en rubros como el forestal-maderero, aunque con profundas implicancias para los recursos naturales.

3. Evolución del tema ambiental desde la GIRH y la GIR

Respecto al desarrollo institucional y legislativo en materia ambiental en Uruguay, destaca la creación en 1990 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA), que marcó un giro desde la coordinación ambiental de políticas ministeriales hacia la consolidación de una institucionalidad ambiental como sector en sí mismo (Freigedo y Tejera, 2023). Diez años después, en 2000, la sanción de la Ley General de Protección del Ambiente (LGPA - N.º 17.283) reglamentó el inciso 1 del artículo 47 de la Constitución de la República sobre aguas y saneamiento. Esta ley estableció los principios de la política ambiental e incorporó al derecho uruguayo el concepto de *desarrollo sostenible* como directriz para el modelo de desarrollo que el Estado debería promover. En 2008 la

Ley N.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible buscó desarrollar un conjunto de acciones de Estado orientadas a mantener y mejorar la calidad de vida de la población, promover la integración social en el territorio y garantizar un uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

En la actualidad, Uruguay posee *luces y sombras* en su esfuerzo por concebir el desarrollo en términos ambientales. Entre los hitos que han evolucionado hacia políticas de Estado se destaca la transformación de la matriz energética y la creación de una institucionalidad capaz de asumir los compromisos del país ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En 2021, mediante la Ley de Urgente Consideración (LUC) o Ley N.º 19.889, se creó el Ministerio de Ambiente (MA), estructurado en cinco unidades: la Dirección General de Secretaría, la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental, la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la Dirección Nacional de Cambio Climático y la existente Dirección Nacional de Aguas (Dinagua). Esta nueva institucionalidad ha planteado retos en las relaciones intergubernamentales tanto a nivel central como territorial (Freigedo y Tejera, 2023).

3.1. La GIRH

Como señalaron Mazzeo *et al.* (2019), la administración y cuidado de los recursos hídricos en un contexto de intensificación productiva implica desafíos para la GIRH, en especial, cuando se transita de un modelo fragmentado de gestión de los recursos acuáticos continentales hacia una gestión integrada y participativa, con mayor interacción a nivel interinstitucional y entre distintos niveles de gobierno, usuarios y ciudadanos. No obstante, Uruguay se plantea avanzar hacia un modelo de GIRH (Mazzeo, *et al.*, 2019). Este tránsito tiene origen en el Código Rural de 1875, vigente hasta 1978, que estableció el Código de Aguas, el cual centralizó la toma de decisiones de los recursos hídricos. Progresivamente, surgieron otras reglamentaciones, como la Ley de Uso y Conservación de Suelos y Aguas de 1981. Durante la década de 1990, Uruguay buscó consolidar la preservación del ambiente y el cuidado de los recursos naturales mediante la ratificación de varios tratados internacionales. En este marco, en 1990 se creó el MVOTMA, mientras que la reforma constitucional de 2004 consagró el derecho al agua y al saneamiento en su artículo 47.

Este artículo estableció que: 1) las aguas superficiales y subterráneas son un recurso unitario de dominio público estatal; 2) el servicio público de saneamiento y abastecimiento de agua será prestado exclusiva y directamente por el Estado; 3) la participación de la sociedad civil en las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos es de interés general. De este modo, los usuarios y sectores de la sociedad civil quedaron habilitados para participar en la toma de decisiones, incluyendo a los gobiernos locales y municipales. Esto fue refrendado por la Ley N.º 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2010. En la práctica, la GIRH abarca a individuos, vecinos y organizaciones no gubernamentales, dependiendo del tamaño de la cuenca.

El artículo 47 de la Constitución es un referente nacional que se complementa con el enfoque de la gestión integrada de las cuencas, impulsado por la Política Nacional de Aguas, conforme a la Ley N.º 18.610 de 2009 y contemplado en el Plan Nacional de Aguas (PNA) por Decreto Ejecutivo 205/017, vigente desde 2018. Esta política sentó las bases para una mejor gestión de los recursos hídricos y los servicios y usos vinculados al agua, basándose en: la gestión sustentable y solidaria con las generaciones futuras; la gestión integrada, que contempla aspectos sociales, económicos y ambientales; el reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos; la prioridad del abastecimiento de agua potable; y la participación de los usuarios y la sociedad civil en la planificación, gestión y control (IMPO Uruguay, 2009).

Tabla 1
Resumen de los hitos de la GIRH en Uruguay

Año	Acontecimiento
1970	Decreto del Poder Ejecutivo N.º 442/970 que creó la figura de las Juntas Regionales de Riego.
1976	El 9 de agosto se integró la Junta Regional de Riego de la Cuenca del Río Tacuarembó.
1976	Se instaló la Oficina Regional para la Cuenca del Río Tacuarembó, dependiente de la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, actualmente Dinagua.
1978	Por Decreto - Ley N.º 14.859, de 15 de diciembre se aprobó el Código de Aguas (ocupando hasta el presente un lugar central en el ordenamiento jurídico de los recursos hídricos).
1981	Ley de Uso y Conservación de Suelos y Aguas, reglamentado por Decreto N.º 284/990.
1992	La Dirección de Suelos y Aguas del MGAP instaló una Oficina Regional que se integró efectivamente a la Junta Regional de Riego para la Cuenca del Río Tacuarembó, ocupando la Secretaría.
1997	Ley N.º 16.858 de Riego con Destino, reglamentada el 3 de septiembre.
1999	Ley N.º 17.142 de Aguas Pluviales, reglamentada el 23 de julio de 1999.
2002	Surgimiento de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV).
2004	Plebiscito para la reforma del artículo 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay por iniciativa de la sociedad civil, realizado el 31 de octubre.
2005	Creación de la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (Dinasa) actualmente Dirección Nacional de Aguas (Dinagua).
2009	Ley N.º 18.610, reglamenta la Política Nacional de Aguas.
2013	Decreto 258/013 del 21 de agosto. Promulgación de la creación de comisiones de cuenca o acuíferos como órganos asesores de los consejos regionales de Recursos Hídricos.
2017	Plan Nacional de Aguas aprobado el 31 de Julio por Decreto N.º 205/017 del Poder Ejecutivo.
2018	El Decreto 298/018 del 18 de septiembre creó el Comité de Coordinación Ejecutiva (CCE) para la elaboración, consulta y coordinación de la ejecución y seguimiento de la Iniciativa para el Río Negro.
2018	Elaboración del Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Agua de la Cuenca del Río Negro denominado "Iniciativa para el Río Negro" de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 298/018 de 18 de septiembre.
2018	En sesión del Consejo Regional del Río Uruguay se propone y define la creación de la Comisión de Cuenca del Río Negro.

Fuente: elaboración propia.

La gobernanza hídrica avanza hacia la descentralización, promoviendo un trabajo participativo y un modelo de gestión integrado multinivel. En 1970, el Decreto 442/970 creó la figura de las Juntas Regionales de Riego, integrándose en 1976 la correspondiente a la cuenca del río Tacuarembó junto con una Oficina Regional. En 2013, se promulgó la creación de comisiones de cuenca o acuíferos como órganos asesores de los consejos regionales de recursos hídricos. Posteriormente, en 2018, durante una sesión del Consejo Regional del Río Uruguay, surgió la Comisión de Cuenca del Río Negro. Estos ámbitos participativos fueron creados por el amparo del artículo 29 de la Política Nacional de Aguas y están integrados por representantes del gobierno, usuarios y sociedad civil, con un enfoque especial en los actores locales que tienen una participación activa en el territorio. Los consejos son órganos regionales, consultivos, deliberativos, asesores y de apoyo a la gestión hídrica, encargados de la formulación y ejecución de planes relacionados con los recursos hídricos en las cuencas hidrográficas. Por su parte, las comisiones funcionan como órganos asesores de estos consejos.

3.2. La GIR

La necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación en Uruguay constituye uno de los principales desafíos de la GIR. A nivel nacional, el desarrollo de la GIR ha sido más tardío en comparación con la Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH). Para dar cumplimiento a la normativa vigente, en 2003, el Decreto N.º 373/003 estableció la necesidad de regular el manejo y disposición de baterías de plomo y ácido usadas. Un año después, con la sanción de la Ley N.º 17.849 sobre Reciclaje de Envases se buscó la protección del ambiente frente a las afectaciones derivadas del manejo, disposición y generación de residuos de envases, promoviendo su reutilización, reciclaje y valorización.

En 2009, con el Decreto N.º 586/009, comenzó a regularse la gestión de los residuos generados en los centros de salud, tanto peligrosos como no peligrosos. De manera similar, el Decreto 152/013 normó la gestión de envases de agroquímicos y productos obsoletos utilizados en la producción animal y vegetal, transfiriendo la responsabilidad de la gestión de estos residuos al sector importador y a los fabricantes de agroquímicos. Ese mismo año, el Decreto 182/013 promovió la adecuada gestión de residuos provenientes de diversas actividades y sus asimilados. Posteriormente, en 2015, el Decreto 358/015 estableció normas para la gestión de neumáticos fuera de uso o destinados a ser desechados, buscando reducir su generación y fomentar su valorización como alternativa a la disposición final.

En 2018, la Ley N.º 19.655 reguló el uso sustentable de las bolsas plásticas, promoviendo su reuso, reciclaje y otras formas de valorización. En 2019, la Ley N.º 19.829 de Gestión Integral de Residuos tuvo como objetivo la protección del ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible, mediante la prevención y reducción de los impactos negativos en todas las etapas de la gestión de residuos. Más recientemente, en 2021, con el impulso de la creación

del Ministerio de Ambiente (MA) en 2020, se implementó el Plan Nacional de Gestión de Residuos como un instrumento de planificación estratégica, enfocado en mejorar la gestión de residuos en el marco de la transición hacia un Uruguay más circular (MA, 2021).

Tabla 2
Hitos de la GIR en Uruguay

Fecha	Acontecimiento
2000	Uruguay se rige por la Ley de Protección General de Medio Ambiente Ley N.º 17.283.
2003	Decreto N.º 373/003 reglamentado el 10 de septiembre, responsabiliza al fabricante/productor de baterías plomo-ácido, para su recuperación mediante una gestión adecuada.
2004	Ley N.º 17.849 de Reciclaje de envases promulgada el 24 de noviembre de 2004.
2010	Decreto N.º 586/009 reglamentado en 2009 y publicado en 2010. Propone la gestión de residuos generados en los centros de salud, responsabilizando a la entidad que los genera.
2013	Decreto 152/013 aprobado el 21/05/2013. Refiere a envases de agroquímicos y productos obsoletos utilizados en la producción animal y vegetal, transfiere la responsabilidad de la gestión de los residuos al sector importador y fabricantes de agroquímicos.
2013	Decreto 182/013 aprobado el 20/06/2013 a los fines de proponer una adecuada gestión de residuos de actividades industriales.
2015	Aprobación de la Agenda 2030: 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, educación, igualdad hacia la mujer, defensa del medioambiente.
2016	Decreto 358/015 aprobado el 28/09/2015 y publicado en 2016, con la finalidad de establecer una reglamentación adecuada para la gestión de neumáticos fuera de uso.
2018	Ley N.º 19.655 aprobada el 17/08/2018. Establece el uso sustentable de las bolsas plásticas.
2019	Ley de Gestión Integral de Residuos N.º 19.829 reglamentada el 18 de septiembre del 2019.
2021	Creación del Plan Nacional de Gestión de Residuos: instrumento de planificación estratégica, a nivel nacional, dirigido a mejorar la gestión de residuos en el marco de la transición hacia un Uruguay más circular.

Fuente: elaboración propia.

4. Gobernanza multinivel y multiactoral: opiniones desde el territorio

Luego de quince años de gobierno del Frente Amplio, Uruguay experimentó, en marzo de 2020, la llegada al poder de una coalición “multicolor” de centroderecha liderada por el Partido Nacional. Este cambio de orientación política implicó transformaciones en el organigrama estatal, destacándose la creación del Ministerio de Ambiente. A partir de septiembre de 2020 las elecciones de autoridades en las intendencias departamentales (segundo nivel de gobierno) y municipales (tercer nivel de gobierno) generaron algunas reconfiguraciones organizacionales.

Estos cambios tuvieron implicaciones en el alcance y la efectividad de los mecanismos de gobernanza impulsados por el nivel central y, por supuesto, dentro del territorio. Se evidenciaron conflictos, tensiones y clivajes, así como algunos avances en términos de articulación y participación, los cuales se sistematizan en los siguientes apartados. Por ende, teniendo presente la articulación entre niveles de gobierno y la participación como elementos constitutivos de la gobernanza, las siguientes secciones se centran en las opiniones y percepciones de los actores del territorio del noreste de Uruguay respecto a la GIRH y la GIR, a fin de comprender su vinculación crítica con la promoción del desarrollo sostenible.

4.1. Opiniones de la GIRH

Con relación a la GIRH, uno de los desafíos sigue siendo la necesaria articulación entre el nivel departamental y el nacional. Así, el referente de la Dirección General de Medioambiente de la IDT (entrevista del 1/9/2023) manifestó que, pese a que la Dirección Nacional de Ambiente del MA les consulta para encauzar iniciativas sobre ciertos temas: “A diario llegan denuncias a nuestra Dirección de caños que se rompen. Por mi parte, llamo a un órgano de competencia nacional como la OSE (Obras Sanitarias del Estado) y les solicito apoyo; son los que están en el tema”. Con relación a los mecanismos de gobernanza, destacó la presencia de la Dirección General de Medioambiente en la Comisión de la Cuenca del Río Tacuarembó.

Con relación a la nueva visión del recurso hídrico, la IDT lleva adelante un par de proyectos importantes relacionados con paseos costeros en Tacuarembó y en el municipio de Paso de los Toros, de acuerdo con la observación participante realizada. Para su ejecución, se requieren las autorizaciones ambientales, la realización del anteproyecto y la puesta de manifiesto² (entrevista al referente de la Dirección General de Medioambiente del IDT del 1/9/2023). Por su parte, el director de la División de Gestión de Aguas de la IDR (entrevista del 2/10/2023) mencionó que la sequía ha afectado a ese departamento durante los últimos tres años, lo que subraya la importancia de impulsar una impronta diferente sobre la gestión del agua ante la ausencia de una planificación estratégica:

Por muchos años la Intendencia ha brindado un servicio de alumbramiento de agua,³ pero lo que intentamos hacer es una gestión con foco en el agua rural: familias que están fuera de los radares de programas y ayudas orientadas al sector agropecuario. Ni siquiera tienen pozos, tienen agua que cosechan de la lluvia o tienen algún aljibe, pero no tienen perforaciones para extraer agua desde el subsuelo. En lo productivo tendrán algún tajar, pero no agua constante. Familias que se van, escuelas rurales que se cierran, se pierde mano de obra. Hoy lo importante es el acceso al agua.

Se mencionó que existen zonas en la ciudad de Rivera que aún no están conectadas a la red nacional de OSE y es importante su articulación mediante el Comité

2 Instancia de participación prevista en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible con el objetivo de dar difusión a los contenidos de un Instrumento de Ordenamiento Territorial y recibir apreciaciones y sugerencias sobre este, previo a su aprobación definitiva.

3 Extracción del agua desde el subsuelo y su disponibilidad a nivel de superficie.

Coordinador de Emergencias Departamentales, el cual, a su vez, solicita ayuda a la IDR. La observación participante arrojó que, durante el verano (diciembre a marzo), se improvisa con un camión cisterna que abastece de agua a la población y que cumple con un rol que no corresponde al gobierno departamental. Pese a ello, existen espacios de encuentro y negociación con la Dinagua, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y con el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae).

Tenemos un vínculo importante con Dinagua del MA, que viene desarrollando tareas y proyectos en lo que refiere al cambio climático con incidencia muy importante en los recursos hídricos. Hay un trabajo muy importante del MA, en algunos temas tratamos de vincularnos, en otros no lo hemos logrado y tal vez ni siquiera lo hemos intentado [...] Lo mismo con el Sinae; entendíamos que el sistema de alerta que teníamos con el Sinae acciona el sistema de alerta cuando el daño está hecho. Les explicamos que deberíamos trabajar sobre el riesgo y no sobre el daño. Una vez instalada la sequía ya no hay mucho más que hacer (entrevista al referente de la División de Gestión de Aguas de la IDR el 2/10/2023).

También hay tensiones que surgen entre el nivel departamental y el MGAP, ya que este último ha tomado decisiones inviables con desconocimiento de las necesidades del territorio y de sus pobladores, según los resultados de la observación participante. Si bien ambos niveles trabajan en conjunto, muchas veces no se produce la sinergia deseada: “[...] a veces tenemos problemas como con la emergencia agropecuaria: no la declararon para este departamento cuando nosotros entendíamos que sí correspondía. Ahora el ministerio extendió la emergencia hasta fin de año y nosotros entendemos que ya no corresponde. Son decisiones que se toman a nivel nacional y nosotros no tenemos incidencia” (entrevista al referente de la División de Gestión de Aguas de la IDR el 2/10/2023).

Con relación a los ámbitos de participación y articulación internivel, destaca que la IDR pueda participar en las comisiones del río Negro o río Uruguay, al igual que su participación en el Consejo Departamental, donde se encuentran instituciones del sector agropecuario como el MGAP, el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (Mevir) y el Instituto Plan Agropecuario, que están en permanente cooperación con otras instituciones, el sector privado (sociedades de fomento rurales o asociaciones de productores) y el sector civil: “Hay un grado participativo importante, hay esa cercanía entre las instituciones públicas y la gente” (entrevista al referente de la División de Gestión de Aguas de la IDR el 2/10/2023).

Hay matices respecto a las opiniones de los mecanismos de la gobernanza en materia ambiental a nivel regional. Desde la Intendencia de Cerro Largo (IDCL) existe preocupación por las posibilidades que esto abre para una articulación entre diferentes niveles de gobierno, así como por la sensibilidad especial que hay respecto a la GIRH. Un desafío específico es la calidad del agua del río Negro, que ingresa a Uruguay luego de atravesar el distrito de Bagé, en la frontera con Brasil. Se subraya la necesidad de articulaciones que trasciendan los enfoques

nacionales en temáticas ambientales específicas y que incluyan la cooperación transfronteriza con Brasil (presentación de la Dirección de Medioambiente de la IDCL, “Proyecto de Fortalecimiento de los Procesos Participativos en la Cuenca Alta del Río Negro”, realizado el 19/5/2021).

Referentes de la sociedad civil de Cerro Largo manifestaron la urgencia de actuar en los ríos y arroyos del departamento, como el río Tacuarí y el arroyo Convento, que fue hasta hace muy poco un lugar de recreación y pesca, pero que en la actualidad es un foco de contaminación:

[...] un lugar que las familias toman para pasear los fines de semana presenta una problemática vinculada a la generación de ‘islas de plásticos’. Si bien no existen iniciativas claras o implementación de proyectos puntuales por parte de la IDCL, en oportunidad de hablar con el director de la Dirección de Medioambiente, veo que tiene ganas, tiene proyectos” (entrevista a la referente de “Mi huerta Revivre”, departamento de Cerro Largo, Melo, del 19/7/2023).

Esto demanda esfuerzos multiactorales y trabajo en red, tal como, la campaña de limpieza del arroyo Convento, en la que participaron actores como el Club de Pesca Arachán y los estudiantes del Club Náutico de la Escuela Técnica Superior Marítima, quedando una segunda etapa pendiente. La IDCL brindó apoyo en esta jornada mediante el programa *Melo Limpio*, además de colaborar con guantes y bolsas para residuos. A futuro, la IDCL proyecta construir una rambla costanera para valorizar el arroyo Convento, mediante el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, ejecutado por la Oficina de Planificación y Presupuesto con financiamiento parcial del Banco Interamericano de Desarrollo (*Diario El Profesional*, Cerro Largo, 9/11/2023). Estas acciones impulsan a otros actores, como los más jóvenes, a participar en estos espacios: sin embargo, hace falta un engranaje articulador de actividades concretas. Tal como lo indica una referente de la sociedad civil, “pesa mucho lo político” y la “falta de saber qué hacer y cómo hacer”.

La falta de información, de educación y concientización no permite ver la solución. A nivel departamental, la población no sabe la importancia que tiene el arroyo Convento para la biodiversidad. Son temas de los que no se habla ni se trabaja. Es necesario contar con espacios participativos que permitan a los diversos actores ser parte y seguir promulgando el cuidado del ambiente (entrevista a la referente de “Mi huerta Revivre”, departamento de Cerro Largo, Melo, del 19/7/2023).

4.2. Opiniones de la GIR

La GIR en la región Noreste de Uruguay ha ganado importancia durante los últimos veinte años (Ramos y Morales, 2022). Sin embargo, esto no la exime de desafíos. Actores entrevistados coinciden en que debe cumplirse la Ley N.º 19.829 de Gestión Integral de Residuos, creada en 2019, que estipula el cierre de los vertederos a cielo abierto hasta 2024. De acuerdo con la entrevista realizada al referente de la Dirección de Ambiente de la IDT, la articulación del nivel departamental con el nacional, bajo el asesoramiento del MA en los aspectos técnicos del cierre y

disposición final del vertedero, es un tema vital. La Dirección General de Proyectos de la IDT sería un actor clave, junto con su cuerpo de ingenieros y arquitectos, en el diseño del nuevo sitio de residuos de la ciudad de Tacuarembó.

Respecto a la articulación entre niveles, las personas entrevistadas manifestaron que existe concordancia con lo establecido por la Ley N.º 19.829. Señalan que hay desafíos y tensiones que como departamento deben asumir, pero, con el impulso que otorgue el nivel nacional. “Estamos estudiando varias posibilidades: estamos yendo hacia un nuevo plan de gestión de residuos que involucra la clasificación selectiva o domiciliaria. Estamos llevando volquetas de distintos colores a la comunidad, desde un barrio hasta las localidades del interior” (entrevista al referente de la Dirección General de Medioambiente del IDT el 1/9/2023). Para atender la situación de los residuos orgánicos, la IDT ha planteado una estrategia secuencial: algunos van a enterramiento y otros, en el futuro, a un compost (entrevista al referente de la Dirección General de Medioambiente del IDT el 1/9/2023).

Respecto al sitio de disposición final, la observación participante logro identificar la existencia de problemas sociales, económicos y sanitarios: allí viven y trabajan personas clasificadoras expuestas a riesgos y enfermedades, por lo que el cierre e instalación de una nueva planta implicaría que muchas de esas personas quedarán sin trabajo y sustento diario. El sitio de disposición final actual está ubicado desde hace más de cincuenta años en la zona de Sauce Solo, mientras la intendencia estudia la posibilidad de trasladarlo a otra área en el futuro. Otro de los desafíos identificados refiere a la ausencia de cobertura de la GIR en varias localidades del departamento como San Gregorio, Ansina, Caraguatá y Peralta. En el caso de Paso de los Toros, la experiencia es diferente, ya que en 2021 la localidad contó con el apoyo de la empresa UPM 2 para la creación de un relleno sanitario con fosas impermeabilizadas (con una vida útil de entre ocho a doce años), plantas de clasificación y con el Proyecto VIDA que está internalizado en la gente. En términos de inversiones, la IDT ha realizado esfuerzos en la compra de volquetas y camiones.

Con relación a la articulación a nivel regional con otras intendencias, los entrevistados de la Dirección de Medioambiente de la IDT mencionaron que existe algunas proyecciones que ven en la regionalización una vía para la disposición final de los residuos de Tacuarembó y Rivera, contemplando al municipio de Minas de Corrales como sitio en común. Pero esta idea fue desestimada, dado que la gestión sería con empresas privadas e implicarían elevados costos, porque se trasladaría mucho volumen con poco peso, por lo que la decisión fue que cada departamento buscara su propia solución.

La observación participante también dejó en evidencia que la IDT valora la labor educativa y de asistencia comunitaria que la ONG Agüita brinda en el departamento. “Han sido fundamentales en concientizar, en generar en la gente un espíritu crítico. Hemos tenido actividades en conjunto, desde la Dirección e impulsadas por ellos mismos” (entrevista al referente de la Dirección General de Medioambiente del IDT el 1/9/2023). De esta ONG, comentan que sus actividades

están orientadas a la sensibilización y concientización, con charlas y visitas a centros educativos, brindando información sobre el cuidado del medioambiente y la clasificación de los residuos valorizables. Asimismo, mencionaron el proyecto apoyado por la embajada suiza en 2021-2022, que permitió la fabricación de contenedores para la recepción de residuos preclasificados por la población y generó cercanía con las personas recicladoras.

Respecto a la vinculación con los niveles de gobierno, hay necesidad de generar acciones conjuntas: desde la IDT existe voluntad por el trabajo en conjunto, pero no existen avances que apuntalen acciones y propuestas coordinadas. Respecto a la vinculación con el gobierno nacional, fue posible identificar pocas instancias de diálogo: “Con el viceministro Amarilla hemos tenido algunos contactos personales. Cuando estaba el otro ministro de Ambiente, Adrián Peña, en alguna visita a Tacuarembó se mantuvieron reuniones. Pero tampoco ha sido continuado” (entrevista a referentes de la ONG Agüita de Tacuarembó el 25/10/2023).

En contraste, la División de Gestión de Residuos de la IDR subraya la trayectoria y las inversiones realizadas por el gobierno departamental en GIR. Es esencial la base técnica que justifica la elaboración e implementación de las políticas: “Esto impacta en la toma de decisiones. Hoy la Dirección General de Medioambiente cuenta con 27 técnicos. Ese énfasis explica los resultados. Con el tema de educación ambiental hay un departamento que depende de la División Medio Ambiente” (entrevista al referente de la División de Gestión de Residuos de la IDR el 2/10/2023). Este enfoque considera que existieron oportunidades perdidas en cuanto a la articulación regional en materia de GIR:

Fue de público conocimiento que desde la IDR estuvimos en negociaciones con Tacuarembó para tener un sitio de disposición final en conjunto. Nosotros estábamos muy a favor de esa situación, Tacuarembó no lo quiso. Hubiéramos reducido costos operativos. Ellos no quisieron sumarse a nuestro bagaje. Resultó que vamos a tener dos vertederos independientes. Les aconsejamos no poner contenedores para reciclables (entrevista al referente de la División de Gestión de Residuos de la IDR el 2/10/2023).

En cuanto a la articulación con otros niveles de gobierno, la IDR entiende que las actividades de GIR son más bien impulsadas por el gobierno departamental, aunque acatan los grandes lineamientos que llegan del Plan Nacional de Gestión de Residuos. Se menciona el aporte económico de USD 800 mil del MA, dentro de un total de cuatro millones de dólares que insumirá la obra de la planta de disposición y nuevo sitio final, certificada por el Ministerio. También se hizo referencia a la participación de otros actores por impulso de la IDR: “Tenemos importadores de neumáticos, trabajando con la Cámara de Importadores del Uruguay (CIU). Trabajamos más con agentes privados que están obligados a gestionar sus residuos que con las propias entidades públicas, pero sí estamos en contacto, avanzando alineados. Existen otros intentos de inclusión de otros actores, como cooperativas y comunidades pequeñas” (entrevista al referente de la División de Gestión de Residuos de la IDR el 2/10/2023).

En Cerro Largo hay deficiencias en la GIR. Por un lado, existe desconocimiento sobre la clasificación y recolección de los residuos, tanto de la comunidad como de las autoridades departamentales, con poco accionar y liderazgo. Iniciativas como la recolección de envases de productos provenientes del agro, el reciclaje de bolsas de ración y el reciclaje de agrotóxicos provienen de las Sociedades de Fomento Rurales, que pertenecen a pequeños productores. En cuanto a las acciones impulsadas por el emprendimiento “Mi huerta Revivre”, se apunta a la educación ambiental en escuelas y talleres para reciclar desechos orgánicos y compostaje (entrevista a la referente de “Mi huerta Revivre”, departamento de Cerro Largo, Melo, del 19/7/2023). La IDCL estaría apoyando a la ONG Melo Limpio, que trabaja con el programa Jornales Solidarios:

Aquí se brinda apoyo con personal y recursos, como guantes y bolsas de residuos. Existe cierto interés por parte de las autoridades de la Intendencia en convocar a personas vinculadas a los temas ambientales, el director de la Intendencia tiene ganas, pero no sabe muy bien qué tiene que hacer [...] Dijo que tiene intención de llamar a personas que les importe el ambiente y formar un grupo, pero aún no ha llegado la invitación. En el municipio de Río Branco el alcalde sí ya ha empezado en barrios de Mevir con la clasificación de residuos, les dieron a las personas tachos de basura de distinto color donde levantan los orgánicos una vez a la semana (entrevista a la referente de “Mi huerta Revivre”, departamento de Cerro Largo, Melo, del 19/7/2023).

En perspectiva regional, la sociedad civil de Cerro Largo identifica pocas iniciativas en comparación con el resto de los departamentos. “Siento que estamos muy atrás de lo que es la zona más cerca de la capital del país, aunque hay cierta receptividad de la Intendencia. Respecto al sitio de disposición final que dispone el departamento ubicado en la zona de La Pedrera, el principal problema son las familias que viven ahí reciclando, que se niegan a salir” (entrevista a la referente de “Mi huerta Revivre”, departamento de Cerro Largo, Melo, del 19/7/2023). Por su parte, para la sociedad civil, la IDCL busca consolidar sus campañas de información sobre recolección de residuos no orgánicos mediante la Dirección General de Gestión Barrial y la Dirección de Comunicaciones (*Ibid.*).

5. Conclusiones

Este artículo, que parte de un trabajo de campo con entrevistas a actores clave y observación participante, planteó el interrogante respecto a la vinculación crítica entre la promoción del desarrollo sostenible y la gobernanza multinivel y multiactoral en la región del noreste de Uruguay. Asumiendo que la noción de gobernanza no solo refiere a las interacciones, sino también a la manera en que las instituciones regulan procesos para proveer bienes públicos colectivos de interés general, esta investigación ofrece insumos para comprender cómo es vista la implementación y los resultados de la GIRH y GIR, a partir de la voz de los actores en territorio. Los hallazgos generan insumos relevantes para el diseño, elaboración e implementación de políticas ambientales en Uruguay.

Desde una perspectiva comparada, entre los departamentos de la región del noreste existen diferencias en su capacidad de articulación con los organismos nacionales, planes, políticas y autoridades respectivas. Asimismo, en materia de diálogo entre las intendencias de la región, hay cierta debilidad y tensiones para generar acuerdos o resoluciones en conjunto. En los tres departamentos (Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo) hay desequilibrios en las iniciativas de GIRH y GIR. En referencia a la primera, junto a la Política Nacional de Aguas y el Plan Nacional de Aguas, existen lineamientos con foco en el desarrollo sostenible, así como normas que incluyen la perspectiva multinivel y multiactoral. Se identifica en la región un esquema de gobernanza hídrica con fortalezas, producto del trabajo en el territorio a partir de la iniciativa de gestionar las cuencas hidrográficas como unidades básicas de trabajo. Con relación a la GIR, hay una mayor preocupación general a partir de la nueva Ley de Gestión Integral de Residuos (N.º 19.829): las principales acciones apuntan al cierre de los vertederos a cielo abierto hasta 2024, así como a actividades de generación, clasificación, almacenamiento, transporte y tratamiento de residuos.

En Tacuarembó, la Dirección de Medio Ambiente de la IDT impulsa acciones para fomentar un mayor compromiso social con la recolección de residuos en la ciudad. La GIR, por el contrario, es una preocupación, y sus acciones están orientadas hacia la educación ambiental. Recientemente, el Plan Nacional de Gestión de Residuos busca alternativas para cerrar el vertedero a cielo abierto de la ciudad. En organizaciones civiles existe preocupación por este tema y han desplegado actividades para la sensibilización y educación ambiental en escuelas y comunidades, con prácticas de clasificación de residuos apoyadas, incluso, por la cooperación internacional. No obstante, el vínculo e intercambio entre actores territoriales no fluye de manera correcta, y esto dificulta el abordaje integral de la problemática. Además, hay ciertas falencias en la GIRH a nivel local.

En contraste, el gobierno departamental de Rivera es un claro impulsor de iniciativas en la GIRH y GIR, en interacción con organismos del nivel nacional, la sociedad civil y el sector privado. Mientras tanto, en Cerro Largo ambas iniciativas son aún incipientes, tanto a nivel de la IDCL como de la sociedad civil. La mayoría de los actores consultados coinciden en que la ausencia de educación ambiental es un factor que no permite dimensionar adecuadamente la GIRH y GIR, lo cual bloquea la concreción de soluciones efectivas. Hay rezago en el involucramiento con las comunidades y actores, que no se sienten incluidos en los esquemas de participación de los organismos gubernamentales territoriales, ya sea por adscripciones políticas o por falta de acciones que impulsen espacios territoriales de participación en estas temáticas. En Cerro Largo, hay una valoración positiva de las actividades que lideran las ONG ambientalistas, pero estas no inciden en la toma de decisiones.

Por último, la gobernanza debería entenderse como un sistema de acción política que favorezca y coordine los niveles de participación del desarrollo sostenible con múltiples actores y niveles de gobierno. Resulta relevante fortalecer las

relaciones de confianza entre los actores involucrados, creando redes de intercambio y comunicación con la sociedad civil y ONG. Por último, con proyección hacia el futuro, es necesario fortalecer los espacios de consulta e intercambio para abordar la GIRH y GIR de manera efectiva entre los gobiernos departamentales, así como consolidar los vínculos con los niveles nacionales, de manera que se fortalezcan los esquemas de gobernanza.

6. Bibliografía

- Carmona, R. (2006). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concentrados de desarrollo*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Cerny, P. (2014). Neoliberalism: Alive and Well? *International Studies Review*, 16(4), 645-646. <https://www.jstor.org/stable/24758511>
- Chaffin, B., et al. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3), 56. <https://n9.cl/006uc>
- Diario El Profesional*. (9 de noviembre de 2023). Residuos no orgánicos. *El Profesional*.
- Dietz, T., et al. (2003). The struggle to govern the commons. *Science* 302(5652), 1907-1912. <https://doi.org/10.1126/science.1091015>
- Farinós, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *DRd – Desenvolvimento Regional Em Debate*, 5(2), 4-24. <https://doi.org/10.24302/drd.v5i2.993>
- _____. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 46, 11-32. <https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>
- Folke, C., et al. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources* 30, 441-473. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Freigedo, M., y Tejera, R. (2023). Intendencia y municipios en la gestión del ambiente en Uruguay. En A. Cardarelo (coord.), *Descentralización: la agenda pendiente en Uruguay* (pp. 61-82). Konrad Adenauer Stiftung.
- Gamble, A. (2014). Ideologies of Governance. In A. Payne & N. Philipps (Eds.), *The Handbook of the International Political Economy of Governance* (pp. 13-32). Edward Elgar.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 5(11). <https://n9.cl/vktq5>
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present and Future*. Polity.
- Karpouzoglou, T., et al. (2016). Advancing adaptive governance of social-ecological systems through theoretical multiplicity. *Environmental Science and Policy*, 57, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.11.011>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage.
- Marks, G., y Hooghe, L. (2004). Visiones contrastantes de gobernanza multinivel. *Gobernanza multinivel*, 15-30. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>

- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7, 35-51.
- Mazzeo, N., et al. (2019). Combinando estrategias. Descentralización y centralización en la gestión del agua en Uruguay. En A. Cardarello y P. Ferla (coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda* (pp. 59-72). Konrad Adenauer Stiftung.
- Rodríguez, A., et al. (2024). Índice de desarrollo regional Uruguay. 2006-2022. IDERE-UY. Informe 2024. FCEA de la Universidad de la República. <https://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/IDERE/informe/>
- Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Cepal. <https://n9.cl/3f57k>
- Observatorio Territorio Uruguay / Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2018). *Índice de Desarrollo Humano por departamento. Síntesis metodológica y de resultados*. OTU/OPP. <https://n9.cl/4f6vnl>
- Ramos, M., y Morales, L. (2022). Gestión integral de residuos y recursos hídricos en la región noreste del Uruguay. *Cuadernos Del Claeh*, 41(115), 7-22. <https://doi.org/10.29192/claeh.41.1.1>
- Riggirozzi, P., & Wylde, C. (2018). Introduction. Governance in South America. In P. Riggirozzi & C. Wylde (Eds.) *Handbook of South American Governance*, (Chapter 13). Routledge.
- Serra, R., et al. (2020). Território, arranjos institucionais e os desafios para a governança territorial: apontamentos do Território Sudoeste Paulista (SP). *Redes: Revista do Desenvolvimento Regional*, 25(3), 940-961. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15251>
- Stuhldreher, A. (2019). Abordando la gobernanza multinivel desde la región Noreste del Uruguay. De lo local a lo global: trayectorias teórico-conceptuales y perspectivas actuales. En E. Mazzei (comp.), *II Encuentro de Investigadores del Área Social de la Región Noreste de la Universidad de la República* (pp. 19-41). Udelar.
- Trimble, M., et al. (2022). How do basin committees deal with water crises? Reflections for adaptive water governance from South America. *Ecology and Society*, 27(2), 42. <https://doi.org/10.5751/ES-13356-270242>
- United Nations Development Programme [UNDP] (2020). *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*. UNDP.
- _____ (2024). *Human Development Report 2023-24: Breaking the gridlock. Reimagining cooperation in a polarized world*. UNDP.

Documentos oficiales

- IMPO (2019). Ley N.º 19.829 Gestión Integral de Residuos. <https://n9.cl/va0w1>
- Ministerio del Ambiente [MA] (2021). *Plan Nacional de Gestión de Residuos*. <https://n9.cl/vg6gii>
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente [MVOTMA] (2017). *Plan Nacional de Aguas*. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/uru174432.pdf>

Acción pública y discusiones sobre la localización de la infraestructura para el manejo de residuos en Cuetzalan, estado de Puebla, México

Public action and discussions on the location of waste management infrastructure in Cuetzalan, Puebla State, Mexico

Nancy Merary Jiménez-Martínez

Investigadora de tiempo completo en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, México

Correo electrónico: njimenez@crim.unam.mx

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2403-5211>

Recibido: 18-mayo-2024. Aceptado: 18-julio-2024. Publicado: 15-enero-2025.

Resumen

La creciente generación de residuos sólidos y la incapacidad técnica, operativa y económica para su manejo, representan un desafío y una preocupación para los gobiernos locales en México, en especial para el Ayuntamiento de Cuetzalan, en el estado de Puebla. Este artículo explica la incorporación en la agenda pública reciente de Cuetzalan, la propuesta de un centro de compostaje de residuos sólidos promovido por un grupo de expertos vinculados al Proyecto Nacional de Investigación e Incidencia Residuos. Los hallazgos de entrevistas a informantes clave y notas de prensa sugieren que esta propuesta técnica y de acompañamiento, desde del enfoque de la acción pública, no logra concretarse debido a la ausencia de espacios reales de participación e intereses políticos-administrativos de las autoridades y colectivos alrededor de la propuesta. El proceso de toma de decisiones del proyecto fue vertical no promovió la concertación. La sociedad, con su madurez política y organizativa, fue vista por el Ayuntamiento como un obstáculo en lugar de un recurso.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 20, vol. 1, enero-junio 2025, pp. 137-154.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n20.2025.367



Palabras clave: centro de compostaje, comunidad de Cohuatichan, Cuetzalan Limpio, estado de Puebla, Pronaii-Residuos, residuos sólidos.

Abstract

The growing generation of solid waste and the technical, operational and economic incapacity to manage it represent a challenge and a concern for local governments in Mexico, especially for the Municipality of Cuetzalan in Puebla state. This article explains the recent incorporation, in the Cuetzalan's public agenda, of the proposal for a solid waste composting centre promoted by a group of experts linked to the National Waste Research and Advocacy Project. Findings from interviews with key informants and press releases suggest, from a public action approach, that this technical and accompaniment proposal has not materialised due to the absence of actual spaces for participation and the political-administrative interests of authorities and collectives around the proposal. The project's decision-making process was vertical and did not promote consultation. The City Council saw society's political skills and organisational capacities as an obstacle rather than a resource.

Keywords: composting center, Cohuatichan community, Cuetzalan Limpio, State of Puebla, PRONAI-Residuos, solid waste.

1. Introducción

El Programa Municipal de Manejo de Residuos Sólidos Urbanos de Cuetzalan del Progreso, municipio ubicado en la zona centro-oriente del estado de Puebla, en México, identificó que el principal problema en la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) en dicha localidad eran “asuntos técnico-operativos, económico-financieros, de carácter institucional relacionados con aspectos legales y aplicación de la normativa” (Gobierno de Puebla, 2016, pp. 6-7). El documento expuso que, pese a que la recolección cubría el 80 % de las 13,75 toneladas diarias de RSU que generaba la cabecera municipal y sus ocho juntas auxiliares (*Ibid.*, p. 7),¹ la ciudad adolecía de actividades de aprovechamiento y valorización, por lo que los residuos terminaban en un sitio de disposición final que, sin la infraestructura y maquinaria necesaria, no solo violaba disposiciones ambientales,² sino también que aumentaban los riesgos para la salud humana y medioambiental de la zona.

El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 reafirmó esto: la generación de RSU se incrementó

1 San Andrés Tzicuilan San Miguel Tzi-nacapan, Santiago Yancuictlalpan, Xocoyolo, Zacatipan, Reyesogpan, Xiloxochico y Yohualichan.

2 En Cuetzalan son infracciones: de acuerdo con el Bando de Policía y Buen Gobierno (2008, reformado en 2017, art. 7., frac. XXII) arrojar animales muertos o enfermos, residuos, escombros, basura, sustancias tóxicas o insalubres en lugares públicos: del Reglamento de Imagen Urbana de Cuetzalan (2014, art. 80, inciso h), el arrojar basura o desperdicios dentro de la zona típica monumental, el área patrimonial de protección o fuera de estas. El Reglamento de Mercados y Tianguis (2009, art. 23) establecía que los locatarios tendrán la obligación de mantener limpio el frente y el interior de los locales que ocupen, así como separar la basura en orgánica e inorgánica y depositarla en los contenedores autorizados para ello por el administrador del mercado.

a 20 toneladas diarias cuando cinco años atrás era de 13,7. El manejo de los RSU se restringía a la recolección, traslado a una estación de transferencia y disposición final. Es decir, Cuetzalan no contaba ni cuenta con los centros de acopio para la recuperación de los materiales reciclables, sin plantas de tratamiento y actividades de remediación en el sitio de disposición final clausurado (ubicado en la comunidad de Cohuatichan, a 4 kilómetros por el sur de la cabecera municipal), ni estudios de generación y composición de residuos (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2021).

De modo que, la gestión de los RSU en Cuetzalan sigue siendo un desafío, un reto para el Ayuntamiento, tanto por la falta de infraestructura para manejarlos, como de instrumentos de política pública para gestionarlos. Por ejemplo, en tanto aplicación de la norma, el Ayuntamiento no contaba con un reglamento de RSU y aunque la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR) de 2003 previó la formulación de los Programas Municipales para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos que fue viable para Cuetzalan en 2016 sin que hasta el momento se haya revisado, modificado, actualizado y dado seguimiento a dicho programa. Tampoco se ha publicado otro instrumento parecido, pese a que se supone que cada Administración debe elaborar el propio cada tres años.³

Como resultado de las preocupaciones por la ausencia de un modelo de gestión integral de RSU, el presente artículo analiza de qué manera fue incorporada en la agenda pública de 2023 en Cuetzalan la propuesta, entre otros elementos, de un centro de compostaje promovido por un colectivo científico de investigación vinculado al Proyecto Nacional de Investigación e Incidencia (Pronaii) Residuos. Esta propuesta, formulada por la Pronaii (cuya ejecución del centro de compostaje estaría a cargo del Ayuntamiento), busca transformar el modelo de gestión de RSU mediante la creación de cuadros (personas, equipos con capacidad de gestión); gobernar mediante el ejemplo (viabilidad del programa *basura cero*); coordinación efectiva en todos los órdenes de responsabilidad pública; una nueva economía circular, solidaria, equitativa, responsable; y trabajo en equipo de acuerdo con los criterios de la transdisciplinariedad (diálogo o intercambio de saberes). Entonces, estudiar e identificar qué se discute, cómo es el proceso, quiénes proponen, desde qué visión y con qué recursos, arroja luces sobre la gestión integral de residuos y la acción pública local.

Este artículo está enmarcado en la sociología política desde dos procesos de interés en la política pública como son el establecimiento de la agenda gubernamental y la toma de decisiones en un ámbito concreto de la actividad del gobierno municipal de Cuetzalan, como es la gestión de los RSU, en este caso, de la localización de un centro de compostaje en tanto infraestructura para dicha gestión.

3 Vale indicar que el programa es un instrumento de planeación municipal que procura el manejo integral de los residuos con las partes interesadas (Ayuntamiento, sociedad civil, organizaciones, personas afectadas por daños ambientales, comunidades locales) a partir de un diagnóstico, una política local, objetivos y metas, medios de financiamiento, mecanismos de fomento y asistencia técnica (LGPGIR, 2003, artículo 26).

Más que describir en qué consiste la propuesta del Pronaii, esta investigación indaga la manera en que diferentes actores, como partes interesadas, reestructuran y complejizan la acción gubernamental, es decir, apelan a la construcción de una política pública en un ámbito de gestión concreto: los RSU, dentro de un espacio de debate, pero confrontación. Este ejercicio analítico arroja que, pese a la necesidad de infraestructuras para el manejo de RSU, la inacción pública en Cuetzalan fue el resultado de la oposición a la decisión sobre la localización de un centro de compostaje, afianzada por la falta de mecanismos de consulta y concertación efectivos.

1.1. Metodología

La metodología utilizada es cualitativa y parte, en principio, de una breve revisión documental normativa y hemerográfica de los recursos disponibles en línea (instrumentos reglamentarios y jurídicos, artículos de prensa y noticias en redes sociales) que permitieron la reconstrucción del contexto de los últimos diez años de manejo de los RSU en Cuetzalan. Fue complementada con información obtenida mediante cuatro entrevistas a profundidad realizadas a informantes clave vinculados con el Pronaii. Vale indicar que el Pronaii es una iniciativa gubernamental que emerge del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología que, a su vez, propuso la creación de los Programas Nacionales Estratégicos (Pronaces) que permiten la construcción de andamiajes de colaboración y convergencia entre las comunidades académica y tecnológica, social, sector público y privado, para el uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos y lograr una mayor independencia en la atención de los retos nacionales.

Cada Pronaces propone una agenda general que se concreta en los Pronaii, que abordan problemas en su complejidad estructural y ayudan a comprender sus características múltiples y heterogéneas. Los Pronaii proponen, generan y realizan acompañamiento para la realización de acciones concretas y estructuradas que incidan en beneficio de determinada población. De modo que, la experiencia que aquí se documenta tuvo presente a estos actores clave que participaron en el Pronaii-Residuos de Cuetzalan y propusieron el centro de compostaje en 2023. Entonces, más que un muestreo, la selección de los informantes privilegió a quienes, además de manifestar su interés y apoyo informado para esta investigación, estuvieron involucradas directamente con la propuesta del centro de compostaje en su dimensión jurídica, política y técnica desde el Pronaii-Residuos. Se trata entonces de una lectura de las oportunidades, dificultades, avances y retos que enfrentó la propuesta de localización de la infraestructura para el manejo de RSE desde la visión de quienes fueron sus principales promotores externos.

La entrevista privilegió una reflexión abierta sobre la localización del centro municipal de compostaje en el marco de las discusiones socio-políticas que se generaron alrededor de la infraestructura y la toma de decisiones de su localización, caracterizada por la participación de organizaciones de base, representantes comunitarios, grupos productivos y de los vecinos de las juntas auxiliares de

Cuetzalan, en las que las personas informantes tomaron parte. Se mantienen los nombres de estas personas en el anonimato en aras de no entorpecer las tareas de incidencia del proyecto que continúan, hasta ahora, a finales de 2024.

El artículo contiene cuatro secciones. La primera parte presenta un encuadre conceptual de la acción pública como una categoría novedosa para el análisis de los problemas públicos. Se discute, también, acerca de la infraestructura como bien técnico y funcional del entramado urbano y su importancia. En la segunda parte, constan los antecedentes sobre las disputas entre actores de base y el Ayuntamiento en torno a la disposición final de los RSU. Se enfatiza que la crisis generada desde un conflicto limita la capacidad de las autoridades para la toma de decisiones. La tercera parte detalla los pasos de ese proceso decisorio: la entrada en la agenda pública de una propuesta que intenta modificar la disposición final de los RSU a partir de la separación y el aprovechamiento de los residuos orgánicos en un centro de compostaje. Se indaga los conflictos que genera la propuesta, sus aspectos técnicos-financieros, en especial, por los elementos sociales y ciudadanos implícitos. Por último, constan las conclusiones.

2. Breves elementos conceptuales

Hablar de política pública conduce implícitamente a pensar en la acción de la autoridad pública (sola o en colaboración) frente a una situación problemática, es decir, en la manera en que el poder político institucionalizado actúa. No obstante, las políticas públicas son consideradas una acción colectiva que conlleva a la construcción de un orden social y político por varios actores que dirigen al resto del conglomerado social y regulan sus tensiones y conflictos. Por ello, una de las preocupaciones de la sociología política es comprender cómo los diversos actores reestructuran o complejizan dicha actuación del poder institucionalizado en contextos concretos y, más que estudiar políticas públicas en su dicotomía de gobernados-gobernantes, abordan los problemas esenciales de la acción pública.

Para Lascoumes y Le Galès (2014), hay tres elementos transformadores de la *acción de la autoridad* que llevan a pensarla como acción pública: la proliferación de distintas escalas de acción, la multiplicación de actores y espacios para el debate y la decisión y, la desmitificación de la unicidad del Estado a partir de la reglamentación de figuras como las asociaciones público-privadas. Aunque dichas transformaciones emanan de la actuación de los Estados europeos, esta propuesta es útil para otras latitudes y contextos toda vez que abarca elementos comunes en la acción pública, entre ellos, “[...] a los actores, sus intercambios y el sentido que les dan a estos; las instituciones, las normas, los procedimientos que gobiernan el conjunto de las interacciones y las representaciones sociales colectivas” (*Ibid.*, pp. 15-16). Al hacerlo, se recupera la dimensión sociológica de este proceso colectivo.

Una contribución de esta propuesta conceptual, que privilegia un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up*), es que cuestiona la elaboración de las políticas públicas y su ubicación dentro de la agenda. Entonces, busca comprender tal elaboración como resultado de la actividad política de actores que interactúan

en el ámbito de lo político-administrativo y que definen, propagan e imponen una solución. Al mismo tiempo, buscan soluciones a un problema insoluble, restaurando el orden mediante una coalición de apoyo (Zittoun, 2017). Se trata, entonces, de un cambio en el enfoque del quehacer del gobierno, de dirigir la mirada con soluciones concretas. Este enfoque subraya la complejidad del proceso, pues reconoce que hay actores portadores de intereses divergentes y legítimos, con quienes los gobiernos locales tienen que actuar, así como niveles de gobierno que convergen en la atención de un problema público; por lo tanto, al estudiar la gestión de los residuos se estudia un sistema de acción pública en concreto.

2.1. Infraestructura: elemento clave de la acción pública

Los gobiernos locales en México son responsables de la prestación del servicio de gestión de los RSU,⁴ es decir, de garantizar el suministro y observar los estándares de protección ambiental. Ambos compromisos se encuentran en un contexto de restricciones presupuestarias, ausencia de infraestructura y escasez de capacidades institucionales (Ugalde, 2006; Guzmán y Macías, 2012; Wilson, *et al.*, 2017). Además, a la prestación de este servicio público concurren planteamientos tecnocientíficos que pretenden solucionar tales dificultades y confieren un rol protagónico a las tecnologías para el tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos. Sin embargo, el emplazamiento y la construcción de las infraestructuras para los residuos es quizás uno de los elementos más problemáticos (Bobbio, *et al.*, 2016, citado por Latargere, 2019) pues trae consigo miedo colectivo por el deterioro ambiental y económico que acarrearía al entorno, desconfianza ante procesos institucionales y técnicos de aquello que quiere emplazarse y, el sentimiento de agravio en la selección de localización de la infraestructura (Bosque, *et al.*, 2002).

Aunque cada infraestructura posee dinámicas propias alrededor de sus objetivos, uso de tecnologías y demandas que debe cubrir, conviene pensarla también a partir de las propiedades técnicas y funcionales, es decir, como “[...] bienes clave en la lectura de las posiciones urbanas (y sociales) de los distintos habitantes de la ciudad” (Segura, 2013, p. 71), tanto por los efectos que genera en los modos de vivir en la ciudadanía o *vecinos de la ciudad*, como por la forma en que se significa y utiliza ya que,

[...] la presencia o ausencia de una determinada infraestructura y los modos de acceder a ella funcionan como diacríticos que los actores sociales movilizan para pensarse a sí mismos y a los demás, tanto en lo relativo a la clasificación —y calificación— de las formas de vida y residencia, como en lo que respecta a los lugares que cada uno ocupa en el espacio urbano y social (Segura, 2013, p. 71).

Toda infraestructura influye directamente en el tipo de organización que se establece en determinado espacio, es decir, de la urbe que se quiere producir y de la sociedad que allí habita, “[...] ressignifica la ciudad como espacio público (*polis*,

4 En algunos municipios llamado de limpia pública.

ágora) y a la sociedad como escenario de la democracia (*civitas*)” (Carrión, 2013, p. 17). Frente al conflicto que suscita la localización de infraestructuras, los procesos participativos servirían para fortalecer el diálogo, el debate y la negociación entre las partes interesadas (Bherer, 2011, citado por Latargere, 2019) y la toma de decisiones sobre los elementos que contendría la infraestructura, su ubicación, durabilidad, entre otros. Esto afianza la legitimidad del proyecto, es decir, la de democratizar el modelo jerárquico y unilateral de la decisión. En otras palabras, es un paso importante para construir una acción pública.

La infraestructura produce la base material y construye su ensamble en un contexto y momento específico que corresponde con “los actores del entramado político-económico de la producción-circulación-consumo de los servicios públicos” (Carrión, 2013, p. 17). Esto significa que el ensamble técnico establecido debe enlazarse con lo social, toda vez que una infraestructura precisa de una infraestructura social (*ad hoc*), es decir, de la concurrencia de la ciudadanía, de organizaciones de base, funcionarios gubernamentales y actores privados capaces de articularse con la infraestructura y más allá de esta. En el caso de los RSU, Ugalde (2013) señala que toda autoridad puede articular la acción pública a partir dos medios: 1) el derecho para organizar la gestión y la infraestructura, por lo que la gestión adecuada de los residuos exige una adaptación permanente del régimen jurídico; y 2) las condiciones materiales y organizacionales para llevarla a cabo.

3. Una historia que se repite en Cuetzalan

La búsqueda del desarrollo armónico de Cuetzalan con su territorio no es reciente. Destaca la construcción del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) en 2010, un ejercicio participativo y único en el país que buscó regular el uso del suelo, las actividades productivas y proteger el medioambiente.⁵ El Centro Universitario para la Prevención de Desastres Regionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP, s/f) promotor del POET, considera que,

[...] el Modelo Cuetzalan se estableció gracias a la dinámica socioambiental propia y particular de dicho territorio, donde hubo entendimiento y comprensión para el planteamiento y diseño de la propuesta de ordenamiento entre pobladores, autoridades, organizaciones y equipo técnico, desarrollando un planteamiento desde la integralidad, es decir, abordando el territorio sin separar los elementos culturales, sociales, urbanos, ambientales, económicos y de peligros (BUAP, s/f, página web).

En 2018 irrumpió en la agenda pública el Movimiento Independiente Obrero, Campesino, Urbano y Popular integrante de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, Movimiento Nacional (Miocup-CNPA MN), que canalizó las protestas

5 La relación que tiene la elaboración del POET de Cuetzalan para el manejo de los RSU radica en la naturaleza participativa que dio origen a este importante instrumento de política ambiental, el cual regula el uso de suelo y las actividades productivas con el propósito de proteger al medioambiente y aprovechar de manera sustentable los recursos. El Comité de Ordenamiento Territorial Integral de Cuetzalan (Cotic), que abandona este POET, ha sido un actor con intereses legítimos en la propuesta del centro de compostaje.

de más de quince comunidades⁶ inconformes con la operación del sitio de disposición final de residuos, que la autoridad municipal se había comprometido a cerrar desde noviembre de 2017. Las comunidades en mención manifestaron que, desde el inicio de sus operaciones en 2001, el sitio de disposición ubicado en la localidad de Cohuatichan estaba plagado de irregularidades: no formaba parte de los predios analizados para la ubicación de vertedero, tenían un mal manejo por falta de maquinaria, la basura era cubierta con tierra una vez por semana, sufría sobrecarga porque brindaba servicio intermunicipal y representaba un riesgo de la geomembrana. De modo que, más que operar como un relleno sanitario, funcionaba como basurero a cielo abierto, sin controles ni garantías para su funcionamiento.

Esta situación era riesgosa para las comunidades de Cohuatichan, La Galera, Tacopizacta, Vista Hermosa y Xocoyolo (Mundo, 2018) y contaminaba los mantos acuíferos que abastecían de agua la zona (Cruz, 2018). Mediante un documento de intención firmado en 2017 por el alcalde Oscar Paula Cruz y los representantes del Miocup, se acordó el cierre del basurero y la contratación de una empresa encargada de la disposición final en el municipio de Cuyoaco (Cruz, 2018), a 77 kilómetros de la cabecera municipal. En el documento, “[...] el Ayuntamiento se compromete a no depositar basura en este relleno sanitario partir del día jueves 19 de abril [...] y, el Miocup se compromete a coadyuvar al orden y la gestión que resulte necesaria para sanear el sitio que actualmente ocupa este basurero a cielo abierto” (Barrios, 2018, 4.º párrafo).

Entre el documento firmado en 2017 y la llegada de la nueva administración municipal (2018-2021 del edil Gerson Calixto, en el cargo hasta 2024), hubo dos hechos importantes: 1) en el espacio contiguo al vertedero de Cohuatichan se habilitó una zona de transferencia donde los camiones recolectores descargaban los residuos que eran compactados y cargados en una góndola para su traslado al sitio de disposición en Cuyoaco; 2) la preocupación creciente por la ausencia de un programa de manejo integral de RSU dio por resultado el programa de Cuetzalan Limpio integrado por organizaciones,⁷ autoridades, sector productivo e industrial, ciudadanía, escuelas, centros de salud y especialistas, quienes emprendieron acciones de limpieza y unieron esfuerzos para disminuir la generación de residuos (Reyna, 2019). El Ayuntamiento, por su parte, adquirió dos camiones recolectores compactadores para fomentar la clasificación y separación de los desechos desde el lugar de recogida, y así evitar su transferencia y disposición en Cuyoaco, que oscilaba entre 330 y 340 toneladas mensuales y representaba un gasto de 170 y 180 mil pesos mexicanos al mes⁸ (Mondragón, 2019).

6 Cuichat, Chichicazapan, San Andrés Tzicuilan, Iztahuata, Tzanatco, Xochical, Cuauhtamazaco, Tenango Tzicuilan, Xalpantzingo, La Piedad, Pepexta, Zoquiaco, Cahuayojco, Tepetzalan, Taxipehuatl, entre otras.

7 Entre ellas: Tochan Nuestra Casa A. C., Miocup-CNPA MN, Colectivo Tajpianij, Santuario Natural Cuetzalan, Jardín Botánico Xoxoctic y el Órgano Técnico de Comité de Ordenamiento Territorial Integral de Cuetzalan del Progreso (Cotic).

8 Aproximadamente 10 800 dólares a mayo de 2024.

Pese a que este avance pretendió sentar las bases para la gestión integral de residuos en Cuetzalan, fue un proceso frágil que no fortaleció las capacidades institucionales del municipio en la materia. Para 2021, una nueva protesta social puso en vilo la ingobernabilidad de los RSU. Un comité conformado por vecinos de Cohuatichan, la comunidad más cercana al sitio cerrado y a la zona de transferencia, acompañados de una juez de paz, exigieron la presencia *in situ* del presidente municipal interino para que “viera físicamente cómo estaba la situación”.⁹ El sitio no funcionaba como una estación de transferencia; había basura acumulada, la población era atacada por perros, y estaban cansados de los malos olores y preocupados por la contaminación del lugar. Exigían el traslado de la estación de transferencia y la clausura del relleno sanitario.

¿Usted lo ve como zona de transferencia? [...] Yo todavía recuerdo las palabras del licenciado Gerson cuando nos dijo que iba a ser aquí una zona de transferencia, incluso, dijo que iba a echar pavimento y ahí iba a hacer un piso para que fuera solamente zona de transferencia, para lo cual pidió seis meses para eso y mire cuánto tiempo lleva, ya va a salir, se quiere reelegir y no ha hecho nada de eso (habitante de Cohuatichan, 2021; transmisión en vivo de Radio MGR, 7 de mayo 2021).

Según el presidente municipal interino,¹⁰ la góndola que realizaba la transferencia llevaba varios días descompuesta, lo que entorpecía el traslado de los residuos al sitio de disposición final. Para los habitantes de Cohuatichan, el problema era mucho mayor y radicaba en el incumplimiento de lo prometido por Calixto: “Nos dijeron qué exactamente se iba a hacer y no se llevó a cabo. Aquí usted está constatando que no se llevó el trabajo que ustedes dijeron de inicio” (habitante de Cohuatichan, 2021; transmisión en vivo de Radio MGR, 7 de mayo de 2021). Uno de los ingenieros a cargo de la zona de transferencia por parte de la empresa operadora apuntó:

[...] como tal no se está almacenando residuo aquí, no está habiendo ningún hacinamiento acá, nomás llegan las compactadoras, desbocan, se hace una última separación, llega la góndola, se compacta y se va al relleno sanitario de Tepeaca [...] la zona de transferencia es ese montón, que no se acumula aquí basura y por supuesto, por ser un lugar donde se manejan residuos, hay residuo tirado por consecuencia, pero nos estamos comprometiendo a retirarlo todo, a sanearlo también en las barrancas, que quedamos en el documento, que quedan en la celda del antiguo relleno sanitario (transmisión en vivo de la Radio MGR, el 7 de mayo 2021).

El ingeniero en sus declaraciones se refería, por un lado, al acuerdo que comprometía a la empresa Rellenos Sanitarios S. A. de C. V. en el corto plazo al “cierre ecológico del relleno sanitario” de Cohuatichan, que originalmente causó el conflicto. Por otro lado, mencionaba que la zona de transferencia contigua era temporal y que cesarían funciones próximamente. Mientras que para la empresa

9 Fragmentos referidos provienen de una transmisión en vivo de la Radio MGR, el 7 de mayo 2021.

10 Gerson Calixto buscaba la reelección para un segundo período de gobierno como presidente municipal, por tal razón, quedó en el cargo un presidente interino municipal. En las votaciones, Calixto fue reelegido y terminó su segundo período el 14 de octubre de 2024.

esta era la ruta a seguir, los testimonios del comité de vecinos de Cohuatichan reflejan la ausencia de una agenda clara y de tiempos de ejecución confusos. “Le pedimos la reunión ahorita, después de este recorrido, en el palacio municipal, para que revisemos el documento y ustedes nos hagan un recibimiento y una contestación inmediata, para ver los puntos que ya podemos empezar trabajar de manera inmediata, porque tenemos puntos a mediano plazo y otros a largo plazo” (habitante de Cohuatichan, 2021; transmisión en vivo de Radio MGR, 7 de mayo de 2021).

Esto, por supuesto, refleja lo que ocurre con la infraestructura para la disposición de RSU en México (Gurza, 2016; Ugalde 2016, Latargère 2019): los rellenos sanitarios generan confrontaciones, existe poca vigilancia a los contratistas del Estado y hay una notable ausencia de instrumentos de acción pública que habiliten a las personas responsables de determinadas obligaciones, entre otros problemas. Este contexto, que obliga al Ayuntamiento a transitar de un conflicto a la toma de decisiones inmediata, fue aprovechado por el colectivo de investigación e incidencia del Pronaii-Residuos para colocar en la agenda pública la propuesta de un centro de compostaje definitivo.

4. La entrada del Pronaii en la agenda pública

Un año después de la protesta de 2021, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) del Gobierno de México, miembros del equipo Pronaii-Residuos, sociedad civil y representantes de instituciones de los tres niveles de gobierno buscaron “[...] dar una solución definitiva a la problemática sufrida por décadas por el mal llamado ‘relleno sanitario’ ubicado en la zona alta de la cabecera municipal y que ha generado diversos daños ecológicos, sociales y de salud entre la población cuetzalteca” (*La Ruleta*, 2022, 1.º párrafo). En este acercamiento se establecieron los objetivos específicos y las líneas de acción con opciones técnicas adecuadas que permitirían realizar un cierre ecológico de la zona, con alternativas sustentables para el manejo de los RSU (*Ibid.*).

La intención del Pronaii-Residuos era transformar el modelo actual de residuos por otro que los aproveche y disminuya su disposición final. La elaboración del diagnóstico, que tuvo en cuenta las experiencias de algunos funcionarios municipales y líderes de organizaciones sociales más representativas, fue vital para estudiar la generación y composición de los RSU, revisar la infraestructura pública del municipio y proponer soluciones. Con relación a la localización del centro de compostaje, el Pronaii-Residuos propuso la realización de dos talleres, cuyo objetivo era:

[...] sensibilizar a la población e ir construyendo la licencia social, a través de informarlos, que conocieran cómo está diseñado el proyecto, cómo está diseñada la infraestructura y que tuvieran la seguridad de que no va a haber un impacto ambiental negativo al ambiente. Al contrario, un impacto positivo para el municipio, porque un centro de compostaje absorbe una parte de la carga de los residuos que van a

un relleno sanitario y ellos tienen un problema con el relleno sanitario. Y, por otra parte, que hay beneficios sociales al generar composta que se puede entregar a los agricultores de la zona (miembro del Pronaii-Residuos, entrevista personal, 5 de junio de 2024).

Al primer taller asistieron funcionarios del municipio (una regidora, personal de limpia pública),¹¹ representantes de Cuetzalan Limpio, del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable, de la Semarnat y miembros de la sociedad civil. El segundo taller, por el contrario, no contó con la asistencia de los funcionarios públicos, y la participación se limitó a la presentación del proyecto a la sociedad y a darle seguimiento. Frente a esta ausencia, la sociedad se mostró inconforme. “Esta fue una queja recurrente en las reuniones por parte de la sociedad, que lleva años presionando para solucionar el tema de los residuos y percibe que las autoridades no tienen esta voluntad política para dialogar y dar presupuesto” (miembro del Pronaii-Residuos, entrevista personal, 5 de junio de 2024). La ausencia de representantes públicos en ese segundo taller desató aún más la inconformidad.

El Pronaii-Residuos también asistió a dos reuniones convocadas por el municipio, dirigidas a un reducido grupo de participantes: Cecadesu, Cotic y Cuetzalan Limpio, sin la presencia de la ciudadanía ni de la sociedad civil. Estas reuniones abordaron aspectos técnicos del proceso de compostaje y, sobre todo, los resultados de las investigaciones adelantadas por Pronaii-Residuos sobre las potenciales áreas para la ubicación de la infraestructura de disposición final de RSU.¹² Uno de los terrenos considerados fue el mismo sitio donde se encontraba el basurero y la zona de transferencia en Cohuatichan, debido a varias razones: 1) la cabecera municipal no era apta para infraestructura de este tipo; 2) los terrenos de Cohuatichan son de propiedad del Ayuntamiento; y 3) la “vocación” para los residuos de esta zona. El objetivo de un centro de compostaje “[...] no era algo prioritario, es decir, no salió de una política definida por ellos, salió de reuniones con las regidoras, quienes vieron que era una manera de resolver y lo quisieron explorar” (miembro del Pronaii-Residuos, entrevista personal, 11 de agosto 2023). Por ende, la propuesta acerca de la localización de esta infraestructura, pese a que fue externa, hizo eco en dos regidoras de Cuetzalan.

11 Nombre que recibe en muchos Ayuntamientos el área encargada de limpieza, barrido de los centros históricos y recolección de los residuos.

12 El análisis técnico realizado por el equipo del Pronaii se desarrolló en un contexto de delimitación geohidrológica, considerando las cuencas hidrográficas y las subcuencas como unidades básicas de planeación. De este análisis se identificaron cinco lugares potenciales para instalar un nuevo relleno sanitario: dos en el municipio de Tuzamapan de Galeana, otro en Jonotla, otro en Zacapoaxtla y uno en Cuetzalan del Progreso. De acuerdo con la normatividad aplicable a la ubicación de sitios de disposición final en México (NOM-083-SEMARNAT), este sitio cumple con los requisitos de localización: se encuentra a más de 13 km de distancia de un aeródromo o aeropuerto, a 1,8 km de un área natural protegida, a 600 metros de una localidad, fuera de ecosistemas acuáticos, fuera de zonas de riesgo por inundación, al límite de los 500 metros de un cuerpo de agua perenne y a menos de 100 metros de una corriente intermitente, a 5 km del pozo o manantial más cercano y no se ubica en zona de recarga del acuífero.

4.1. Qué se discute

Aunque en Cuetzalan el manejo de los residuos es una práctica común entre la población, que separa los residuos en origen y elabora composta, la discusión en torno a la localización de un centro de compostaje no es homogénea. Para algunos actores, esta infraestructura tendría una función de soporte, orientada a la actividad productiva y al desarrollo de capacidades. Es el caso de la Cooperativa Tosepan Titataniske (*La Coperacha*, 2018), movimiento cooperativo indígena dedicado a la producción de café orgánico, pimienta gorda y miel melipona, que también desarrolla proyectos como una caja de ahorro, turismo y hospedaje, con más de 40 mil socios en la sierra norte del estado de Puebla. La propuesta de un centro de compostaje es considerada una alternativa viable para esta comunidad, según los miembros del Pronaii-Residuos:

[...] porque están en contacto con la palabra abono, composta, aprovechamiento agrícola y están dispuestos a absorber las molestias que pudieran provocar el manejo de residuos, porque saben que hay un beneficio económico [...] les dijimos de un centro de compostaje y automáticamente ya estaban viendo el bulto de abono con el sello de Tosepan y la etiqueta del precio (miembro del Pronaii-Residuos, entrevista personal, 31 de julio de 2023).

Para los miembros del Cotic, esta infraestructura potenciaría la identidad local alrededor de la lucha común. Dicho comité abandera el POET de Cuetzalan y vela para que ese instrumento de política ambiental regule el uso de suelo y las actividades productivas del municipio. Para el Cotic, “el centro de compostaje es visto como una alternativa que se alinea a esta cosmovisión de conservación de recursos, a retornar el material al territorio, pero no a gran escala, ni con una intervención técnica tan amplia, tal vez quisieran algo más natural, algo más integrado al entorno” (miembro del Pronaii-Residuos, entrevista personal, 31 de julio de 2023). Pese a que la propuesta de un centro de compostaje es un instrumento de acción pública que legitima la localización de la infraestructura pública para el manejo de RSU y a que se tiene certeza científica de los impactos positivos de su operación, el Cotic es evasivo frente a esta instalación y exigen protección al medioambiente.

Por otro lado, también hay quienes interpretan al centro de compostaje como un bien público que los lleva a cuestionar su posición como sociedad e individuos dentro de la estructura urbana y social. Este es el caso de las poblaciones y comunidades afectadas, que han experimentado, mediante la colocación de infraestructuras de residuos, cómo estas resignifican sus espacios y medios de vida. Por ello, existe resistencia frente a una nueva propuesta de centro de compostaje cerca de sus comunidades. Esto abre el debate sobre el tipo de ciudad que quieren construir y el rol que juegan en esa definición:

[...] hay comentarios entre la población de Cohuatichan de que “existe la intención de poner una planta de abono orgánico en el sitio del tiradero de basura”, entonces hay inconformidad porque no les han dado solución al sitio de transferencia, que es un

basurero a cielo abierto, no se ha hecho la clausura adecuada desde la parte técnica a la celda del relleno sanitario, pero ahora traes un proyecto para manejar la basura orgánica que, aunque saben que va a ser de beneficio, porque tendrán abono, no están dispuestos a pagar con los efectos de eso (Pronaii-Residuos, entrevista personal, 31 de julio de 2023).

Esta investigación identificó, a partir de los elementos anteriores, que la discusión se centra en minimizar la cantidad de RSU trasladados a la disposición final. Por ende, el tratamiento diferenciado de la fracción orgánica y natural es un punto de consenso, al igual que la idea de un centro de compostaje que aproveche esos residuos y permita la obtención de beneficios sociales y ambientales por el uso de la composta, especialmente para las familias de escasos recursos. Esta propuesta, que destaca por su elaboración técnica, no enfrenta resistencias. Sin embargo, la determinación del espacio que ofrezca el menor costo debe adecuarse al ordenamiento indicado en el POET y contar con la aprobación social.

4.2. Cómo se decide (o no)

En este contexto, la toma de decisiones respecto a la instalación del centro de compostaje se encuentra detenida, en primer lugar, por la ausencia de información y conocimiento entre los funcionarios públicos y la población en general sobre los RSU:

Advierto que hay una situación de desconocimiento de qué es un centro de compostaje, están bajo la lógica de que un Cuetzalan Limpio es sacar residuos del municipio [...] es el desconocimiento y la preocupación que, ante la experiencia vivida de un manejo inadecuado de un sitio de disposición final, no quieren que dentro del territorio haya otro foco, otro lugar potencial de infección (miembro del Pronaii-Residuos, entrevista personal, 11 de agosto de 2023).

La ausencia de información sobre qué es y cómo opera un centro de compostaje refleja cómo las autoridades locales no han comunicado ni educado a la población respecto al manejo de los RSU ni sobre la importancia de un centro de compostaje que trate la fracción orgánica y disminuya la cantidad de residuos enviados a disposición final. Según una persona entrevistada, esta tarea de comunicación y educación por parte de la autoridad ha quedado pendiente:

Precisa una labor muy fina de comunicar y explicar qué es un centro de compostaje, antes de decir *vamos por un centro de compostaje y lo vamos a hacer aquí, ya hicimos los estudios, ya vimos que aquí hay respaldo científico*, etcétera. Lo que estamos viendo en Cuetzalan es *¿de qué me sirve, si es algo que yo no quiero?* Se debe informar. Si logran transmitir el mensaje, la población será la mejor aliada porque la característica principal de Cuetzalan es que la participación social es altísima (miembro del Pronaii-Residuos, entrevista personal, 11 de agosto de 2023).

Un segundo elemento que impide la decisión es el temor, los riesgos y los intereses variados de los actores en juego, que pueden no coincidir en determinado momento:

[...] hay una experiencia en el manejo de residuos, la gente utiliza su composta, hace composta, hay esa dicotomía, ya saben que sí sirve, pero hacerlo de manera más industrializada genera temores para los tres grupos [Tosepan y Cuetzalan Limpio] que lo ven maravillosamente por el valor productivo, existe el riesgo de manejo industrial a gran escala. Para el Cotic, el riesgo radica en definir mal el espacio físico donde puede instalarse, no como unidad económica productiva, sino como un espacio negro porque no han visto un centro de compostaje. Para la autoridad es la lucha contra la inercia histórica del manejo de RSU, cree en nosotros, pero duda que el manejo pueda ser limpio, transparente, ordenado, el miedo es que el tiempo lo convierta en un nuevo basurero (miembro del Pronaii-Residuos, entrevista personal, 8 de agosto de 2023).

La interpretación de los temores y riesgos de los actores involucrados sobre la ubicación del centro de compostaje sugiere que la justificación técnica o el acompañamiento científico del Pronaii no fueron suficientes para asegurar la aceptación de la infraestructura. El proyecto no ha logrado consolidarse debido a la desconfianza colectiva, basada en la percepción de que el centro de compostaje no resolvería el volumen de residuos generados por la ciudad, sumado a la creencia de que sería otro basurero más. Aunque los miembros del Pronaii explicaron que el control de humedad, aire y calor permitiría gestionar eficazmente los malos olores y prevenir la proliferación de fauna nociva, estas aclaraciones no lograron mayor acogida.

En la construcción de la acción pública, la falta de democratización en los procesos de decisión ha llevado a que la población de Cuetzalan mire con desconfianza esta iniciativa. Las autoridades no realizaron una consulta amplia y abierta, no informaron de las ventajas y desventajas de la infraestructura, ni discutieron públicamente la necesidad de su reubicación. Este manejo contradice el artículo 35 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos. Dicho artículo establece que los tres niveles de gobierno deben, entre otros, promover la participación social en el manejo integral de residuos, apoyar la formación de grupos intersectoriales interesados en la acción pública, realizar convocatorias dirigidas a la sociedad organizada para que participe en proyectos de gestión integral de residuos, celebrar convenios de concertación con organizaciones sociales y privadas en la materia e impulsar la aplicación de la ley mediante acciones conjuntas con la comunidad. Sin embargo, el cumplimiento de la normativa no está garantizado.

Además de los temores y preocupaciones, la decisión de instalar el centro de compostaje se debería a la ausencia de compromiso de las autoridades y de voluntad política:

La autoridad tiene el tiempo [...] que los mueve a *yo no quiero problemas en mi administración. Si puedo evitarlos, lo voy a evitar, si se retrasa no es mi problema* y [...] tiene en el Cabildo a personajes con intereses puestos en el futuro, que quieren que esto salga bien para su futuro político (miembro del Pronaii-Residuos, entrevista personal, 8 de agosto de 2023).

Esto refleja que el proceso de decisión para implementar la acción pública está marcado por intereses, restricciones y temores sobre los recursos que los actores pueden movilizar. Los talleres convocados por el municipio ocurrieron antes de que se filtrara la decisión de ubicar el centro de compostaje en Cohuatichan, en la misma zona de transferencia, aunque el municipio nunca anunció públicamente la intención de construirlo. La movilización de recursos, como la celebración de talleres, muestra que los mecanismos utilizados tanto por el Ayuntamiento como por el colectivo Pronaii-Residuos tuvieron falla de origen. Estos no permitieron que la sociedad y los grupos organizados expresaran su opinión sobre el tipo de proyecto que querían adoptar para resolver su crisis, la tecnología que estaban dispuestos a probar y el lugar donde querían instalarla. La ambigüedad en los talleres, la celebración de un foro por Cuetzalan Limpio orientado a convencer a la ciudadanía sobre el proyecto en lugar de debatirlo, y la participación restringida en las reuniones son algunos de los elementos que impidieron la democratización del proyecto del Pronaii. En este contexto, el proyecto del centro de compostaje permanece paralizado.

5. Conclusiones

En Cuetzalan, luego de más de una década de crisis en el manejo de los residuos, en 2022 existió la posibilidad de articular colectivamente una solución al respecto con un centro de compostaje y zona de transferencia final de RSU. Este artículo pretendió analizar, desde la acción pública, de qué manera se incorporó en la agenda de Cuetzalan la propuesta de un centro de compostaje por parte del Pronaii-Residuos que no logró concretarse ante la ausencia de una participación y democratización del proyecto y los intereses político-administrativos de la municipalidad. La propuesta, pese a tener un respaldo técnico y científico, fue externa, permeada de intereses por las autoridades locales y no forma parte de las respuestas que la sociedad daría a su problemática.

El componente político-institucional que surge de esta situación ofrece luces del ejercicio ciudadano, su dinamismo y evolución de las preocupaciones ambientales. Además, la propuesta del Pronaii, entendida como un instrumento de acción pública en Cuetzalan, contiene elementos transformadores de la *acción de la autoridad*. La controversia en torno a la localización de un centro de compostaje revela, por otro lado, que hay una parte de la infraestructura social que no se encuentra preparada para articularse y hacerlo posible. No existe un modelo de gestión *ad hoc* encabezado por la autoridad municipal, quien no ha asumido su responsabilidad en la gestión integral de RSU, no ha reconocido la evolución de los residuos ni ha avanzado en las soluciones que la regulación nacional demanda. Hay un espacio de ingobernabilidad de los RSU, ocupado por una intensa organización social y ciudadana, necesaria pero insuficiente para propiciar dicha articulación.

La crisis del manejo de los residuos surge cuando el Ayuntamiento delegó sus tareas y responsabilidades en los colectivos sociales y ciudadanos, y subestimó

la importancia de dotar al municipio de instrumentos de acción pública para fortalecer su actuación en la materia. Por ejemplo, no existe evidencia que el programa Cuetzalan Limpio esté institucionalizado como un instrumento de gestión del Ayuntamiento, mientras que el Programa Municipal de Manejo de Residuos Sólidos Urbanos de Cuetzalan está desactualizado y la participación local en proyectos públicos no atiende lo dispuesto por la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos. De tal suerte que, sin los instrumentos reglamentarios y sin un programa municipal de manejo integral de RSU que establezca los objetivos y límites de la política local, asigne recursos humanos para su atención y disponga un presupuesto para ello, el municipio no tendría las capacidades institucionales para hacer frente al problema.

La controversia por la propuesta de localización del centro de compostaje se encuentra relacionada por la falta de instrumentos de acción pública, junto con la falta de capacidades de la autoridad para asumir sus responsabilidades a corto y largo plazo. En Cuetzalan se articuló una disputa de orden material: la exigencia de cierre de una estación de transferencia de residuos que terminó operando como basurero, pero también, una disputa de orden ideológico en torno al funcionamiento, regulación y vigilancia de un servicio público de un sector estratégico para el territorio por su vocación turística y preocupaciones por el cuidado del medioambiente. Mientras la participación ciudadana fue activa, informada y exigente en la construcción de este espacio público, la autoridad fue lenta y omisa en la construcción y reparación de lo común, su papel disminuyó su legitimidad como garante de lo público, de lo que debía regular y vigilar.

No obstante, la discusión desencadenada por esta propuesta, que no fue homogénea, sino que reveló los intereses y preocupaciones legítimos de los actores locales, no contiene un rechazo a la propuesta de minimizar la cantidad de residuos enviados a disposición final a partir de formalizar el manejo de la fracción orgánica por parte del municipio, ni tampoco por la intención de hacerlo con un centro de compostaje. La comunidad de nuevo repudió la localización de este, precisamente porque es un espacio “estigmatizado”, cuya condición degradada se extiende o alcanza a la población que vive en sus inmediaciones. La falta de una respuesta a dicha población, que ha padecido durante años los impactos socioambientales de la ubicación y mala operación de un sitio de disposición final y una estación de transferencia, desvió la discusión del objetivo inicial y entorpeció el proceso decisorio.

Una mirada crítica indica que los mecanismos empleados por las autoridades fueron simulados, fungieron como espacios de información y comunicación, pero no de concertación y participación. Lo anterior evidencia una falta de democratización del proceso decisorio marcado por la verticalidad y unicidad en la decisión. La madurez política y organizativa de la sociedad de Cuetzalan no fue aprovechada para la elaboración e implementación de este proyecto, sino, interpretada por parte de la autoridad como un obstáculo para el mismo. Esta situación hizo que la decisión ralentizara o congelara la propuesta de la instalación del centro de compostaje por lo menos hasta 2024.

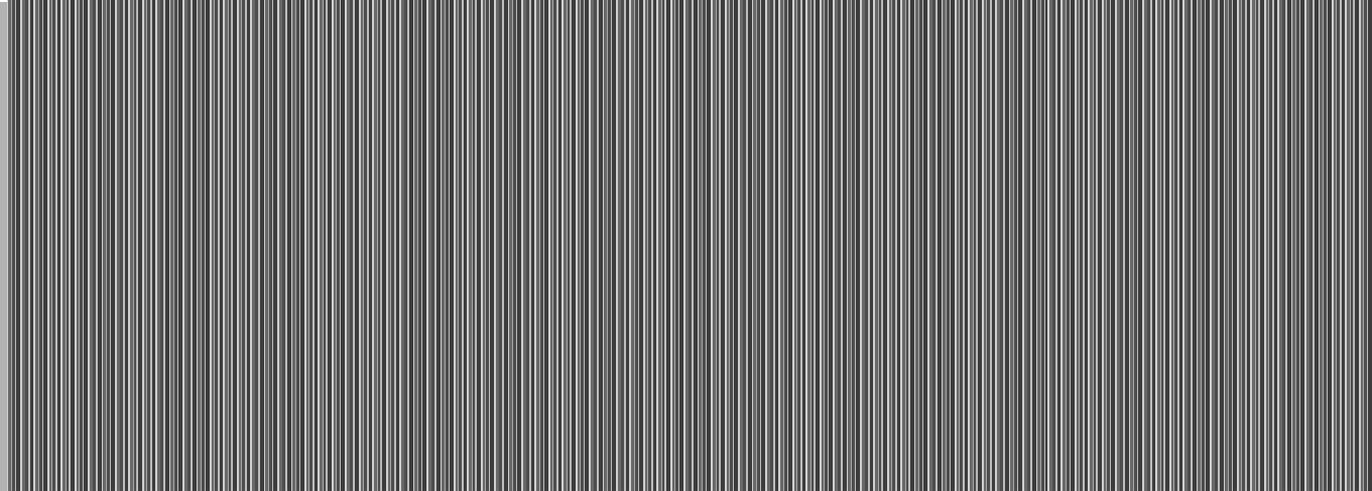
6. Referencias bibliográficas

- Bosque, J., *et al.* (2002). De la justicia espacial a la justicia ambiental en la política de localización de instalaciones para la gestión de residuos en la comunidad de Madrid. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, tomo CXXXVII-CXXXVIII (pp. 89-114). Real Sociedad Geográfica. <https://n9.cl/4kb91d>
- Carrión, F. (2013). El ensamble de las infraestructuras urbanas: el desafío para la gestión pública. En J. Erazo (coord.), *Infraestructuras urbanas en América Latina. Gestión y construcción de servicios y obras públicas* (pp. 11-31). Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Gurza, A. (2016). Conflits et infrastructures de gestion des déchets à Cuernavaca. En L. Bobbio, *et al.* (eds.), *Entre conflit et concertation*, (chapitre VI). ENS Éditions.
- Guzmán, M., y Macías, C. (2012). El manejo de los residuos sólidos municipales: un enfoque antropológico. El caso de San Luis Potosí, México. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 20(39), 235-262. <https://n9.cl/klpavj>
- Latargere, J. (2019) La participación social en la gestión de los residuos sólidos. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12(24), 37-57. <https://n9.cl/skghq>
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). Sociología de la acción pública. El Colegio de México, traducción de Ugalde, V.
- Segura, R. (2013). Infraestructuras urbanas, imágenes de la ciudad y estructura social. En J. Erazo (coord.), *Infraestructuras urbanas en América Latina. Gestión y construcción de servicios y obras públicas* (pp. 71-85). Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ugalde, V. (2016). Un nouveau blocage d'une installation pour déchets dangereux au Mexique : le cas de Zimapán. En L. Bobbio *et al.* (eds.), *Entre conflit et concertation*, (Chapitre VIII). ENS Éditions.
- _____ (2013). Régimen jurídico e infraestructura para la gestión de los residuos en México. En J. Erazo (coord.), *Infraestructuras urbanas en América Latina. Gestión y construcción de servicios y obras públicas* (pp. 139-160). Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- _____ (2006). *Intercomunalidad para la gestión sustentable de residuos y de aguas en México: algunas reflexiones sobre la contractualización de la acción pública local*. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala.
- Wilson, D., *et al.* (2017). Operator models for delivering municipal solid waste management services in developing countries. Part A: The evidence base. *Waste Management and Research*, 35(8), 820-841. doi:10.1177/0734242X17705723
- Zittoun, P. (2017). La fabrique pragmatique des politiques publiques. *Anthropologie & développement*, 45, 65-89. <https://doi.org/10.4000/anthropodev.543>

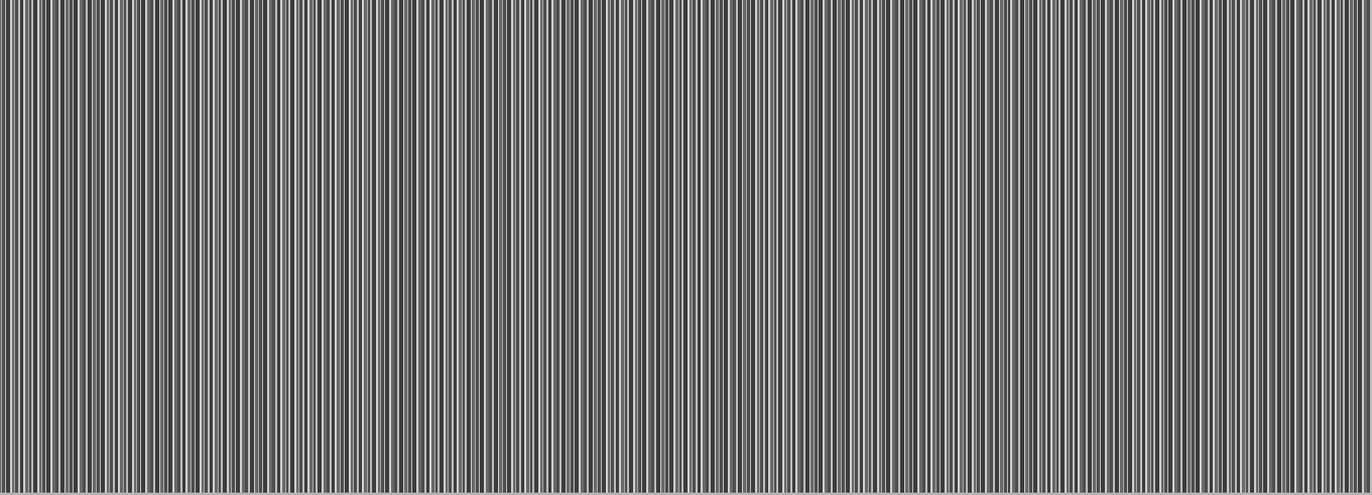
Documentos oficiales y de prensa

- Barrios, E. (abril de 2018) Tras presión, pactan cancelar basurero en Cuetzalan del Progreso. *El Sol de Puebla*. <https://n9.cl/gliq8a>
- La Coperacha* (2018). *Cooperativa Tosepan Titataniske*. Redacción *La Coperacha*. <https://n9.cl/u096v>

- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla [BUAP] (s/f). *El ordenamiento participativo de Cuetzalan: un modelo a seguir*. BUAP. <https://n9.cl/y0rmw>
- Cruz, D. (2018). Acuerdan cierre definitivo de relleno sanitario en Cuetzalan. *Síntesis*. <https://n9.cl/b2kd8q>
- Gobierno de Puebla (2016). Programa Municipal de Manejo de Residuos Sólidos Urbanos de Cuetzalan del Progreso, Puebla. Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de Gobernación. <https://n9.cl/i18dei>
- La Ruleta* (2022). En Cuetzalan habrá Coordinación Gubernamental para cierre ecológico de relleno sanitario. *La Ruleta*. <https://n9.cl/dcbi2>
- Hernández, A. (2024). Colectivo Cuetzalan Limpio realizará el foro “Por un Cuetzalan Sano y Libre de Residuos Sólidos”. *Sicom Noticias*. <https://n9.cl/if0xk>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2021). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Tabulados básicos. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>
- Mondragón, L. (2019). Gerson Calixto impulsa el programa Cuetzalan Limpio. Intolerancia. <https://n9.cl/cg8eg>
- Mundo, G. (2018). Exigen a alcalde cerrar basurero de Cuetzalan”. *El Sol de Puebla*. <https://n9.cl/ipy94t>
- Radio Comunitaria MGR Quetzalcóatl [Radio MGR] (7 de mayo de 2021). *Recorrido hacia el área de la transferencia de la basura del municipio de Cuetzalan del progreso* [Transmisión en vivo, 37:46 minutos], Facebook. <https://n9.cl/hrrk4b>
- Reyna, M. (2019). Crece sensibilidad y apoyo en el tema del manejo de la basura en Cuetzalan. *El Popular*. <https://n9.cl/ml6oha>



Entrevistas



Disputas sobre recursos naturales, soberanía y arbitraje internacional: retos de América Latina y Ecuador en contratos estratégicos

Disputes over natural resources, sovereignty and international arbitration: challenges for Latin America and Ecuador in strategic contracts

Entrevista a Rodrigo Constantine Sambrano
Subprocurador en la Procuraduría General del Estado, Ecuador

Correo electrónico: rodrigo.constantine@pge.gob.ec

Entrevistado por:

Diego Núñez Santamaría

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia del
Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: diego.nunez@iaen.edu.ec



Fotografía: fuente propia (2023).

Rodrigo Constantine Sambrano

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 20, vol. 1, enero-junio de 2025, pp. 157-162.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n20.2025.397



Abogado graduado de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y magíster en Tributación por la Escuela Superior Politécnica del Litoral. Posee una especialización en Legal Tech, Compliance y un diplomado en Derecho Procesal Civil otorgado por la Universidad de Especialidades Espíritu Santo. Se desempeñó como abogado de Áreas Estratégicas y gerente del Área Legal de la empresa Holcim, en la que asesoró en la aplicación de normativas de competencia, contractual, mercantil, fusiones, adquisiciones e inversiones. También fue socio en el estudio jurídico Amador, encargándose de la asesoría legal, patrocinio de procesos judiciales, absolución de consultas y aplicación de normas legales. Desde 2022, ocupa el cargo de subprocurador en la Procuraduría General del Estado.

En esta entrevista, Rodrigo Constantine aborda el tipo de negocios internacionales que puede desarrollar el Estado ecuatoriano y cómo utilizar sus recursos naturales en beneficio de sus estrategias, así como los conflictos socioambientales que podrían surgir. Sostiene que estos aspectos pueden generar tensiones, en especial en cuanto a la provisión energética, los derechos de la naturaleza y los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas. Ante estas condiciones, sería necesario prever y evitar los perjuicios que generen indemnizaciones innecesarias. Además, subraya la importancia de mantener cautela con organizaciones como el Fondo Monetario Internacional, que podrían condicionar las políticas fiscales del país. Estas fricciones deberán resolverse mediante un acuerdo en torno a un proyecto que defina el camino hacia un Ecuador constitucional, plurinacional, de derechos y justicia.

¿Qué disputas complejas surgen en América Latina entre los gobiernos y las comunidades indígenas en torno a los contratos del Estado para la explotación de recursos naturales en sectores estratégicos?

La consulta previa no debe quedar en el papel o convertirse en un simple requisito. Es esencial realizar un análisis sobre las implicaciones de la extracción y explotación en los territorios ancestrales de Ecuador.

Usualmente, las disputas entre gobiernos y comunidades indígenas, en el caso de América Latina, están relacionadas con la explotación de recursos naturales en sectores estratégicos y tienen su fundamento en los derechos sobre los territorios, las consultas previas y los impactos que estas explotaciones generan. También hay temas culturales y de identidad presentes en estos conflictos. En ocasiones, parte de la discusión radica en los derechos que estas poblaciones tienen sobre los territorios pues la explotación de recursos naturales a cargo del Estado coincide con territorios ocupados por comunidades locales o indígenas que, además, alegan su condición de ancestralidad para justificar su ocupación.

Vale destacar que otro conflicto se genera alrededor de la consulta previa debido a que comunidades no son tomadas en cuenta previo a la elaboración

y ejecución de los proyectos que afectan sus derechos y territorios. Por ello, la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas y la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas como instrumentos de referencia técnica sobre derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y protección de su identidad cultural, territorial y autonomía, permiten prevenir conflictos que generan pérdidas económicas a los Estados por litigios y que afectan la confianza de los inversionistas. La consulta previa no debe quedar en el papel o convertirse en un simple requisito. Es esencial realizar un análisis sobre las implicaciones de la extracción y explotación en los territorios ancestrales de Ecuador.

La siguiente arista es la percepción de las comunidades respecto a los beneficios económicos que se obtienen por la explotación de los recursos naturales y cómo estos no se traducen en la mejora de calidad de vida, conservación, mitigación o reparación de los impactos. Las comunidades sienten que la explotación es una amenaza contra su cultura, identidad, modos de vida y su vínculo con el territorio y la naturaleza. No debe olvidarse que la explotación genera conflictos interétnicos o intergeneracionales dando lugar a que las dirigencias de estos pueblos o comunidades tengan distintas visiones de desarrollo. No obstante, es posible que el Estado, el inversionista y las comunidades trabajen de manera conjunta logrando sinergias que incluyan el desarrollo y la conservación de tradiciones.

¿Qué desafíos enfrentan los Estados soberanos de América Latina en la presentación de contrademandas en arbitrajes internacionales cuando se trata de exigir compensación por daños ambientales causados por empresas multinacionales?

Un arbitraje internacional en cualquiera de sus circunstancias presenta desafíos de gran complejidad, más aún, cuando se trata de buscar compensaciones por daños ambientales debido, principalmente, por la dificultad probatoria del mismo. Esta dificultad obedece a la inexistencia de una legislación que, en otros casos, se encuentra desactualizada frente al avance que se necesita para estos casos complejos. Esto limita las opciones de un Estado de buscar la reparación de daños ambientales frente a un arbitraje internacional.

Un arbitraje internacional en cualquiera de sus circunstancias presenta desafíos de gran complejidad, más aún, cuando se trata de buscar compensaciones por daños ambientales debido, principalmente, por la dificultad probatoria del mismo.

Otro desafío no menor es la capacidad o el costo económico que supone iniciar un arbitraje internacional pues usualmente los Estados de América Latina, en especial, cuentan con recursos limitados para ejercer su defensa frente a las grandes corporaciones o multinacionales que tienen toda la capacidad financiera, técnica y de recursos humanos. Además, esto no solo tiene relación con el pago de honorarios profesionales, sino, también, con la obtención de pericias, exámenes

y elementos probatorios, incluso, de informes y estudios técnicos realizados por académicos o expertos de alto nivel que refuercen la defensa del Estado. Esto genera un desequilibrio económico en un país que debe priorizar sus recursos en necesidades inmediatas como salud o educación para la población. Por otro lado, el tiempo que implica obtener una resolución de un tribunal arbitral también podría considerarse como un desafío, teniendo en cuenta que puede llevar varios años lograr resultados tangibles. Estos factores se convierten en un obstáculo para iniciar procesos de contrademanda por daños ambientales.

¿Cómo impactan los contratos del Estado en los sectores estratégicos de Ecuador, como el petróleo y la minería, en las disputas sobre soberanía y desarrollo económico?

Los contratos del Estado ecuatoriano en sectores estratégicos como el petróleo y la minería con actores privados (nacionales o internacionales) representan un complejo reto, percibido como una injerencia en cuestiones de soberanía nacional y una reducción de ingresos económicos. Por un lado, la concesión de estos contratos genera inmediatamente la percepción de que el Estado está renunciando al control sobre recursos naturales considerados exclusivos y fundamentales para su desarrollo.

En este contexto, se ha identificado que algunas comunidades en las zonas de influencia de estos proyectos y grupos de la sociedad civil ecuatoriana sienten que, sin una correcta información o educación sobre los impactos y beneficios de los proyectos, se estarían vulnerando sus derechos y necesidades. Por ello, la principal herramienta es la difusión y trabajo conjunto entre el Estado, el actor privado y la comunidad para conocer los impactos, beneficios y oportunidades que un proyecto puede aportar tanto a la comunidad de la zona de influencia como al Estado. Usualmente, cuando no existe este trabajo conjunto, se producen movilizaciones o resistencia al proyecto.

Es importante promover la transparencia entre todos los involucrados. Esta condición incluye las expectativas de las comunidades, la negociación de los contratos, el uso de los recursos obtenidos por parte del Estado, así como los impactos y beneficios que genera el proyecto.

¿Cuáles son las principales disputas jurídicas en Ecuador relacionadas con la adjudicación de contratos en sectores estratégicos como telecomunicaciones y energía?

En Ecuador, los conflictos entre Estado e inversionistas en sectores estratégicos se sitúan, usualmente, en el ámbito de los tribunales de arbitrajes internacional. Estos conflictos, sin mencionar nombres ni casos puntuales, están relacionados con la legalidad de los procesos de licitación y adjudicación, con los derechos de los consumidores y el impacto socioambiental de los proyectos en las poblaciones. Desde la perspectiva de los inversionistas los conflictos se enmarcan en la

seguridad jurídica, el incumplimiento de los compromisos contractuales y la demora o retardo de los permisos o licencias. La mayoría de conflictos surgen en los proyectos de energía en los cuales la inversión y los impactos ambientales producen disputas entre todas las partes involucradas: Estado, comunidades e inversores.

Finalmente, también existen conflictos en la renegociación o modificación de contratos, especialmente, como respuesta al contexto económico o político que atraviesa el país.

¿De qué manera los acuerdos de los países de América Latina con el Fondo Monetario Internacional (FMI) podrían condicionar las decisiones de política fiscal y monetaria de los países?

Hay que evitar demonizar los acuerdos con el FMI, que básicamente son buscados por los países cuando su caja fiscal no ha sido llevada de forma adecuada.

Los acuerdos entre los países latinoamericanos y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tienen un impacto significativo en las decisiones de política fiscal y monetaria de estas naciones. Estos acuerdos suelen estar acompañados de una serie de condiciones y exigencias que los países deben cumplir para acceder al financiamiento proporcionado por el FMI. Para cumplir con las condiciones del Fondo, los países deben ajustar sus cuentas fiscales, reducir los déficits y priorizar la transparencia en la gestión de sus finanzas.

Otro asunto importante a considerar es que las exigencias impuestas por el FMI tienden a priorizar ciertos sectores económicos y que las inversiones estén enfocadas hacia áreas que pueden percibirse como antagonistas a las prioridades de cada país, lo que genera oposición política interna. Por otro lado, también hay que evitar demonizar los acuerdos con el FMI, que básicamente son buscados por los países cuando su caja fiscal no ha sido llevada de forma adecuada por gobiernos anteriores o por impactos externos no previstos. En cualquier escenario, los acuerdos y las condiciones deberían ser logrados en aras de metas de desarrollo económico como parte de un gran pacto social entre toda la sociedad civil.

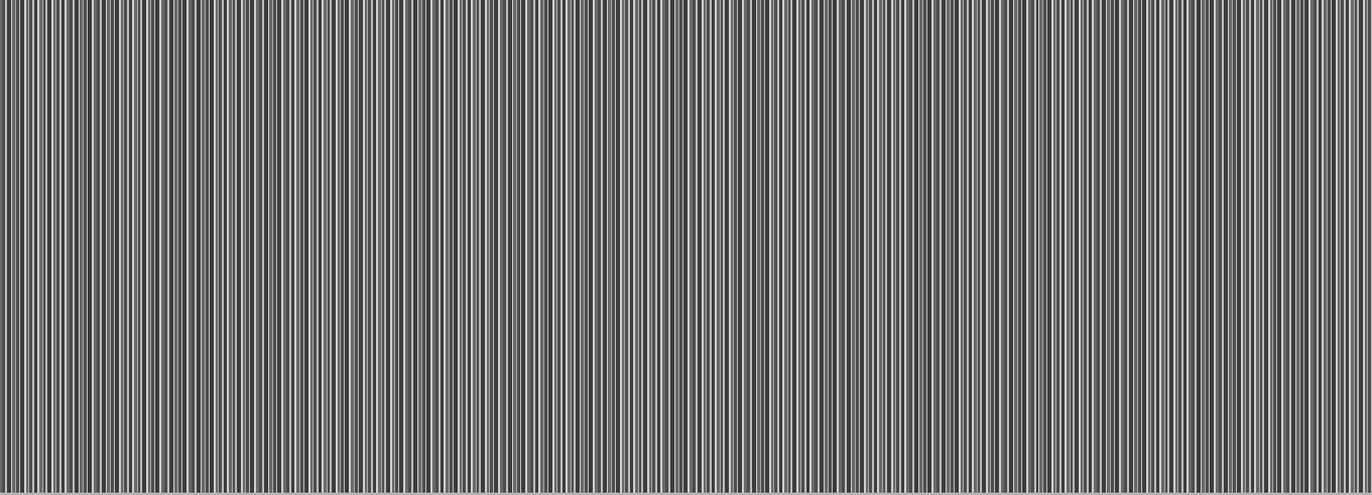
¿Cómo negocia Ecuador las transacciones con empresas transnacionales en negocios complejos, con la fuerte limitación que determina el artículo 422 de la Constitución al prohibir la suscripción de instrumentos internacionales que someten a arbitrajes internacionales?

El actual artículo 422 de la Constitución de Ecuador prohíbe, salvo ciertas excepciones, que el Estado pueda celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial. Sobre el alcance de esta prohibición, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones señalando que aplica exclusivamente a la posibilidad de celebrar tratados internacionales en

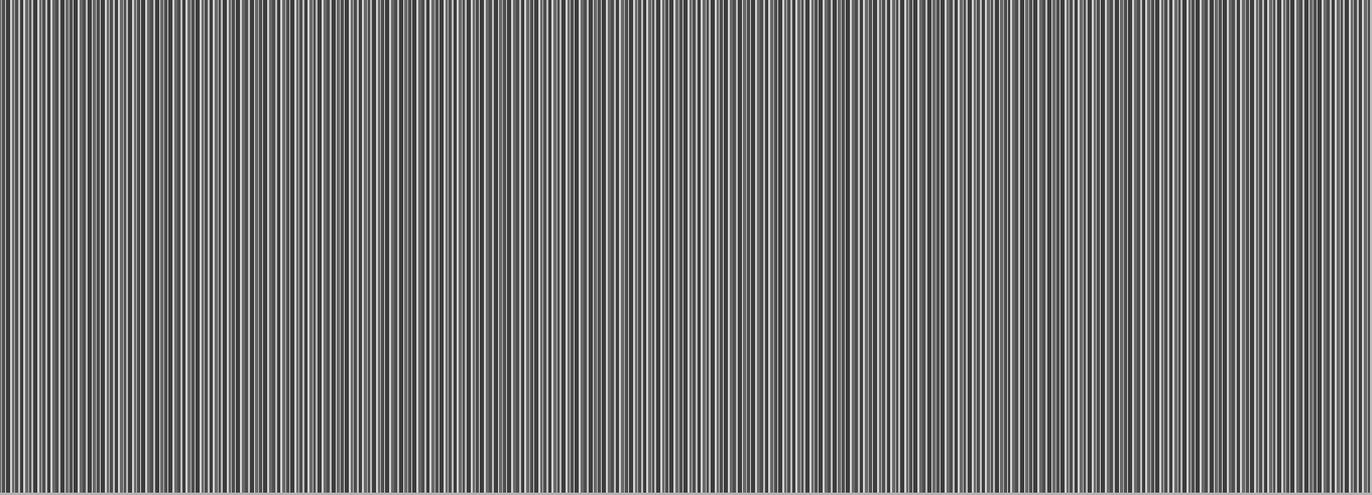
los cuales el Estado ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional. Ello no implica una prohibición a la posibilidad de que el Estado pueda celebrar contratos comerciales en los que se acuerde una cláusula de arbitraje internacional para la solución de posibles controversias que pudieren derivarse de dicho instrumento.

Todo lo contrario, esta prerrogativa se encuentra reconocida en la Constitución y en varios cuerpos normativos que regulan el procedimiento y requisitos exigidos para el efecto, tales como: artículo 190 de la Constitución; artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; artículo 41 y 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación; el segundo artículo innumerado después del artículo 16 Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y; el artículo 3 del Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación.

Entonces, atendiendo a tu pregunta, concluyo que el artículo 422 de la Constitución, que mantiene su vigencia, contiene una prohibición a la suscripción de tratados internacionales en donde se ceda jurisdicción soberana a instancias internacionales de arbitraje internacional, bajo los parámetros y excepciones que han sido desarrollados en el propio texto constitucional y jurisprudencialmente. Los contratos públicos que contengan cláusulas de sometimiento a arbitraje internacional, por el otro lado, son plenamente aceptables y no se encuentran incluidos en la prohibición analizada, debiendo contar con las autorizaciones previstas en la ley. 



**Política editorial
Breve guía de estilo**



Política editorial

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, procesa artículos que observen la política editorial y las líneas establecidas en las convocatorias. Los trabajos presentados reflejarán la misión y las líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por lo que se espera que los artículos del Tema central sean un aporte a la reflexión sobre el Estado, las políticas y la Administración pública. Los artículos de Coyuntura de la realidad nacional e internacional deberán estar relacionados con las líneas de trabajo e investigación de la institución. *Estado & comunes* solo recibe artículos originales e inéditos que no se encuentren publicados en ningún otro medio impreso o digital, ni que hayan sido postulados de manera simultánea para su publicación en otras revistas, libros e instituciones editoriales. Esta revista es financiada y editada por el IAEN.

1. Secciones

- *Tema central*. Esta sección está compuesta por artículos que presentan información novedosa, detallada y relevante sobre un tema específico. Las convocatorias son continuadas, rotativas y reúnen a coordinadores especialistas, quienes proponen el dossier. Son trabajos arbitrados por dos lectores ciegos y externos.
- *Coyuntura*. Presenta artículos que analizan temas de coyuntura nacional e internacional que suscitan profundización teórica, conceptual e histórica y complementan las líneas de investigación del IAEN. Los editores de la revista evalúan la pertinencia de estos trabajos.
- *Entrevistas*. Esta sección captura opiniones y puntos de vista informados de académicos o personalidades sobre los asuntos públicos analizados en el dossier de la revista.

El envío de los artículos para la sección Tema central debe realizarse dentro de las fechas establecidas en las convocatorias. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo del año.

2. Información para autores

Las personas interesadas en publicar sus artículos en *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos deben dar cuenta de haber entendido y acatar las políticas editoriales, los términos de las convocatorias, las directrices para autores, derechos de autor y el proceso de evaluación por pares descritos en el OJS de la revista (http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes). De igual modo, los artículos deben ajustarse a los lineamientos editoriales.

El Consejo Editorial del IAEN se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los artículos. Los editores de la revista pueden sugerir el número y la sección en la que aparecerá un artículo, así como proponer las ediciones y correcciones de estilo que considere pertinentes.

3. Selección de artículos

Los artículos recibidos en cada convocatoria serán sometidos a un proceso de revisión que incluye varias etapas:

- Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las políticas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- Los artículos serán sometidos a una evaluación previa que valorará la originalidad, pertinencia temática, conceptual e investigativa. Los coordinadores estarán a cargo de la evaluación previa de estos artículos enviados para Tema central. Los editores de la revista, aconsejados por el Consejo Editorial de IAEN, se encargarán de la sección de Coyuntura.
- Si el artículo de dossier recibió una valoración positiva, entrará al proceso de revisión par (*peer review*) doble ciego externo. Dos revisores académicos y anónimos considerarán la consistencia conceptual y metodológica, la coherencia lógica de las argumentaciones, la claridad y precisión en la redacción del texto y el uso de bibliografía especializada. Los revisores pares determinarán si el artículo es: 1) publicable, 2) publicable con modificaciones o 3) no publicable.
- En caso de criterios divergentes entre las dos evaluaciones, el artículo de Tema central se enviará a un tercer evaluador y este resultado será definitivo.
- Los autores recibirán los informes de arbitraje y se comprometen a incorporar los cambios o sugerencias ahí señalados.

4. Líneas de investigación priorizadas

Los artículos de *Estado & comunes* se ubicarán en alguna de las siguientes líneas de investigación.

- Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio
- Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos
- Derechos humanos, género, interculturalidad y participación ciudadana
- Relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado constitucional
- Política exterior, estudios estratégicos y procesos globales
- Política económica y fiscal, sectores e instituciones económicas, modelos de desarrollo
- Prospectiva, gestión estratégica y toma de decisiones

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: <https://n9.cl/98uo1>

5. Lineamientos para la recepción de artículos

- *Recepción*: los artículos que se ajusten a las políticas editoriales de la revista serán declarados “recibidos” y cada autor será notificado. Caso contrario, serán devueltos.
- *Idiomas*: la revista solo publica artículos en español; sin embargo, recibe artículos en inglés y portugués. En el caso de que un artículo en un idioma distinto al español sea considerado para su publicación, la traducción es responsabilidad del autor.
- *Formatos*: los artículos se enviarán en formato Word, tamaño A4, márgenes de 2,4 cm en todos sus lados, letra Times New Roman 12, interlineado de 1,5 justificado. Todas las tablas, gráficos, imágenes y elementos visuales deben enviarse en formato original en formato Excel, PNG o Ilustrador, según corresponda, y no superar la cantidad de ocho elementos visuales por artículo.
- *Extensión*: varía de acuerdo con la sección de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión incluye las notas al pie, anexos y referencias bibliográficas.

Tema central	6000-8000 palabras
Coyuntura	5000-7000 palabras
Reseña	1000-1500 palabras

- *Título*: el título del artículo no debe ser mayor a quince palabras. El editor de la revista podrá sugerir cambios al título.
- *Resumen*: tendrá hasta 200 palabras. Su orden de enunciación será el siguiente: 1) propósito o problema del trabajo; 2) metodología y datos usados; 3) resultados o hallazgos principales; 4) conclusión principal y 5) limitación o alcance del estudio.
- *Palabras clave*: reflejarán el contenido del artículo. Serán un total de siete descriptores, que se tomarán del título y el resumen.

Breve guía de estilo

1. Citas cortas

Las citas textuales de menos de cuarenta palabras aparecerán entrecomilladas e incluirán el autor, año y la página señalada con una *p* seguida de un punto o dos *pp.* si señala más de una página.

La pertinencia de las leyes y la mejor manera de elaborarlas es problemática porque, “donde hay propiedad privada y donde todo se mide por dinero, difícilmente se logrará que la cosa pública se administre con justicia” (Moro, 2010, p. 105).

Al discutir el concepto de *autocritas*, escribe que “se refiere a una fenomenología jurídica relativamente amplia que contiene tanto al derecho privado como al público” y más adelante señala que el *autor* confiere “validez jurídica al acto de un sujeto que por sí mismo no puede producir un acto jurídico válido” (Agamben, 2010, pp. 111, 112).

2. Citas largas (más de cuarenta palabras)

Si una cita contiene más de cuarenta palabras (cerca de cuatro líneas), está deberá ser ubicada en un bloque independiente del texto, con un margen izquierdo de 1,5 cm, sin comillas, a espacio sencillo y con tamaño de letra de 11 puntos.

3. Ilustraciones

Las ilustraciones (tablas, gráficos, mapas, fotografías) deben contener, en la parte superior, el número, y, en la parte inferior, la fuente.

4. Referencias bibliográficas

La lista de citas bibliográficas se incluirá al final, en orden alfabético, con sangría francesa y espacio interlineal de 1,5. Para facilitar la ubicación de las obras referenciadas por el autor en el texto académico, se considera necesario que toda cita incorpore los siguientes elementos: apellido y primera letra del nombre del autor o autores (seguida de un punto), año de publicación, título de la obra, edición, número o volumen (de ser el caso), lugar de publicación y editorial. Si en el texto se utilizaron siglas o acrónimos se recomienda utilizar la misma sigla en la entrada bibliográfica para facilitar la ubicación.

5. Obras con un autor

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra*. Editorial.

Moro, T. (2010). *Utopía*. Alianza Editorial.

6. Obras con dos autores

Apellido, N., y Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Antón, J., y García, F. (2015). *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

7. Obra con editor(es), coordinador(es) o compilador(es)

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (eds., coords. o comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (comps.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador 2007-2014*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cuadro 1
Ejemplo de citas con uno, dos o más autores

Tipo de obras	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Citas subsiguientes en el texto
Un autor	Chomsky (2007)	(Chomsky, 2007)	
Dos autores	Antón y García (2015)	(Antón y García, 2015)	
Tres a cinco autores	Barry, Kay, Martínez y North (2014)	(Barry, Kay, Martínez y North, 2014)	(Barry <i>et al.</i> , 2014)

8. Artículo de periódico

Apellido, N. (día, mes, año de publicación). Título del artículo. *Nombre del periódico*. pp. xx-xx.

Meursault, A. (6 de noviembre de 2019). Cinco siglos con Tomás Moro. *El Comercio*, p. 6.

9. Artículo de revista

Apellido, N. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número): pp. xx-xx. DOI o URL.

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de política y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n3.2016.30

10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis de licenciatura, doctoral o de maestría). Nombre de la institución, ciudad.

Fernández, S. (2013). *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas* (tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

11. Libros en línea

Sousa Santos de, B. (2003). *La caída del Ángelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-medialSA.pdf>.

12. Sentencias

Nombre de la institución autora [acrónimo, si lo tiene] (día, mes y año). *Número de sentencia*. Información complementaria.

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (28 de enero de 2015). *Sentencia No. 019-15-SEP-CC*. Caso No. 2068-11-EP.

Cuadro 2
Ejemplos de citas de documentos legales

Tipo de documento	Primera cita corta	Cita subsecuente	Cita subsecuente con información complementaria
Decretos	(Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018).	(PRE, 2018).	(PRE, 2018, Decreto Ejecutivo No. 376).
Resoluciones	(Defensoría del Pueblo Ecuador [DPE], 2015).	(DPE, 2015).	(DPE, 2015, Resolución No. 58-DPE-CGAJ-2015).

13. Constitución

Nombre de la Constitución (año de publicación). *Nombre del documento*. Institución autora. Información complementaria.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Cuadro 3

Ejemplos de citas de documentos legales: Constitución, leyes y reglamentos

Tipo de documento	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Cita subsecuente en el texto
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008)	(Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008)	(CRE, 2008)
Códigos	Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014)	(Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014)	(COIP, 2014)
Leyes	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018)	(Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres [Ley de la Violencia contra las Mujeres], 2018)	(Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018)

