

# Gg

**Punto Seguido**  
Revista de Gestión Gubernamental

ISSN 2796-7107

AÑO III  
JUNIO  
DE 2023

NÚMERO

**3**

El Ingreso Familiar de Emergencia. ¿Innovación o persistencia de la protección social en tiempos de pandemia?

Modelos de gestión y planificación de políticas públicas.  
El caso de ANSES

El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023).  
Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo

Infraestructura del cuidado. Claves de acción para la toma de decisiones

El Plan Gas.Ar. Una política pública energética de largo alcance

Litio, transición energética y justicia socioambiental

## **Gg. Punto seguido-Revista de Gestión Gubernamental**

**Año III** | Nº 3 | junio de 2023

© 2023, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2023, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

**ISSN:** 2796-7107



Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Directora General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

Diseño de la colección: **Jorge Otermin**

Arte y maquetación integral: **Florencia Jatib**

Coordinación editorial: **Paula Belén D'Amico**

Corrección de estilo: **Nora Ricaud**

## **staff**

Director: **Juan Erbin**

Coordinador editorial: **Arturo Trinelli**

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc) Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz.



**Gg. Punto seguido**-REVISTA DE LA LICENCIATURA EN GESTIÓN GUBERNAMENTAL  
AÑO III | N° 3 | JUNIO DE 2023

## Índice

<b>Editorial</b> Arturo Trinelli	<b>5</b>
ARTÍCULOS	
<b>El Ingreso Familiar de Emergencia. ¿Innovación o persistencia de la protección social en tiempos de pandemia?</b> Joaquín Baliña	<b>9</b>
<b>Modelos de gestión y planificación de políticas públicas. El caso de ANSES</b> Diego García	<b>25</b>
<b>El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023). Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo</b> Valentina Ledda	<b>51</b>
<b>Infraestructura del cuidado. Claves de acción para la toma de decisiones</b> Roxana Mazzola, Romanela Conte, Selene Ullua, Jimena Merbilhaa, Ana Acevedo, Giselle Arena y Santiago Menú	<b>65</b>
<b>El Plan Gas.Ar. Una política pública energética de largo alcance</b> Juan José Carbajales	<b>81</b>
<b>Litio, transición energética y justicia socioambiental</b> María Micaela Oroz	<b>121</b>



# Editorial



*Arturo Trinelli*

El tercer número de *Punto Seguido-Revista de Gestión Gubernamental* nos encuentra en un contexto de definitiva pospandemia pero en condiciones económicas y sociales aún más deterioradas que en la etapa anterior. El escenario previo de recesión estructural y endeudamiento empeoró todos los indicadores. La pobreza y la indigencia se incrementaron, la inflación recortó el poder adquisitivo de los ingresos y las desigualdades preexistentes (y multidimensionales) crecieron y dispararon el conflicto social. Una marca del último lustro sí parece inalterable: sociedades más organizadas y con conciencia de derechos serán menos tolerantes a los intentos de ajuste, sea del gobierno que sea. La política, por lo tanto, deberá saber leer esta nueva realidad de los pueblos empoderados que, desde temas económicos, pasando por el reconocimiento de identidades o el resguardo por el medio ambiente, parecen dispuestos a resistir. 40 años de democracia nos impone recordar las conquistas, pero también trabajar por todo lo pendiente para neutralizar posiciones extremas y antisistema que la ponen en riesgo.

Esta nueva dinámica de las relaciones Estado-sociedad civil exige repensar la calidad de las intervenciones públicas, especialmente en un año electoral. Es desde esa preocupación que encaramos esta tercera edición, buscando ejemplos concretos de algunas de las políticas públicas más representativas de estos años con impacto en sectores de indudable protagonismo en lo que, esperemos, sea la pronta recomposición del tejido social y productivo de nuestro país.

Así, presentamos artículos que, como siempre, procuran aportar algunas certezas y despertar otros tantos interrogantes para futuros aportes o intercambios. Un eje vertebrador que los agrupa, y que

nos interesa remarcar, es cómo desde cada caso puede registrarse una cosmovisión subyacente sobre el Estado, sus alcances, limitaciones y tensiones de funcionamiento, que muchas veces explican marcas y contramarchas, avances y retrocesos. Pues, en efecto, conviene insistir, incluso desde posturas pro estatales, en las incertidumbres que muchas veces se le presentan a los “hacedores de política”, atravesados siempre por la tensión entre centralidad y subsidiariedad estatal; los hechos fortuitos del contexto (una pandemia, una guerra, una sequía); las limitaciones del propio Estado para operar en situaciones límite sin datos confiables (o directamente sin datos); las disidencias dentro de la propia gestión en las prioridades a encarar; los condicionamientos del entorno; los intereses (muchas veces contrapuestos y hasta contradictorios) entre niveles de gobierno, etc. “Desromantizar” la gestión en el Estado no significa otra cosa que valorizarla y evitar reduccionismos puede permitirnos ahondar mejor en las complejidades que supone hacer política pública. Y hasta exigir como ciudadanos/as explicaciones más sofisticadas que resolver el problema de la inflación en 5 minutos o creer que bajando la dotación de empleados públicos se tienen más recursos para construir hospitales.

Joaquín Baliña estudia una de las políticas más emblemáticas de la pandemia, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que supuso no solamente un desembolso importante de recursos sino una sofisticada coordinación institucional entre diferentes organismos del Estado para llegar en tiempo y forma a los sectores más afectados por la cuarentena y el súbito confinamiento que la emergencia sanitaria decretó. No es propósito del autor discutir la suficiencia de los montos ni las velocidades de respuesta, sino procurar enfocar la iniciativa en lo que sería una persistencia de típicas políticas asistenciales en desmedro de una “innovación” en materia de políticas sociales. Haciendo una revisión de literatura especializada y repasando aspectos principales de la medida, Baliña va a concluir que el IFE fue un refuerzo de esquemas de protección social preexistentes, invitándonos a pensar si no es conveniente readecuar estos diseños por fuera de los esquemas clásicos del trabajo como ancla de la seguridad social. Su aporte es doblemente desafiante a quienes nos interesa el estudio de las políticas públicas en momentos donde la relación capital-trabajo, en sentido clásico, parece estar en crisis, al visibilizarse tareas sensibles a la reproducción del capital sin estar lo suficientemente remuneradas o valorizadas.

A propósito de la seguridad social y de la calidad de las intervenciones, Diego García revisa la evolución de la ANSES desde su creación hasta nuestros días. Se trata de una muy lograda caracterización desde los orígenes de un organismo con gran protagonismo en muchas de las políticas públicas de los últimos años. El autor se apoya en literaturas de gestión pública y sitúa su marco teórico con aportes de autores muy consultados en nuestra carrera, como Carlos Matus, Oszlak y O’Donnell o Michel Lowi. Es un artículo que nos permite combinar teoría de la mano de un caso bien práctico en una recorrida por sus diferentes etapas, lo que dice mucho, además, de los énfasis que cada gestión le ha dado a la seguridad social en las últimas décadas y de las cosmovisiones sobre el Estado que fueron prevaleciendo en cada etapa.

“El Programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023). Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo” es, ya desde el título, un artículo que invita a la lectura. Valentina Ledda nos desafía: ¿se cumplieron los propósitos que tuvo esa iniciativa en su

concepción? ¿Cuánto nos dice este caso sobre las divergencias que muchas veces se verifican entre intenciones y acciones? Más aún, Ledda parece promover una desmitificación en las acciones estatales y ayudarnos a entender que no siempre la intervención del Estado es buena en sí y, muchos menos, puede estar dissociada del conjunto de políticas con las que interactúa y dan sentido. Si bien podría ser un caso más de una política que queda desnaturalizada en sus objetivos originales, la autora se ocupa de enfatizar que tampoco logró ser ancla de asistencia a sectores expuestos a desigualdades múltiples, toda vez que de su reconfiguración posterior se pareció penalizar la falta de registro de sus beneficiarios —expulsando a más de 100.000 titulares— cuando en verdad quizás debió acudir a su búsqueda para evitar dejar sin asistencia a personas en situación de vulnerabilidad. Volviendo al interrogante anterior, ¿podríamos pensar en que sin los compromisos de ajuste del gasto público asumidos con el FMI en estos años esta reconfiguración no se hubiese implementado? ¿Cuánto condicionó esa nueva coyuntura los objetivos fundacionales de la política? Nuevamente, Ledda parece proponernos pensar políticas en contexto y desde un conjunto de políticas para estimar impactos y readecuaciones.

Siguiendo con la temática de las desigualdades, no caben dudas que hoy las mismas tienen género y edad: son las mujeres y las niñas las que probablemente más las padecen. Invisibilizadas desde el Estado, no había habido hasta ahora políticas públicas de gran alcance que pudieran dar cabal respuesta a esta situación, y podemos acordar —como “marca de época”— que las largas demandas de los feminismos tuvieron ciertas cristalizaciones, en recorridos nunca suficientes ni agotados. En ese sentido, un equipo coordinado por la docente de nuestra carrera, Roxana Mazzola, proyecta y presenta una de las iniciativas más interesantes que se han desplegado en estos años en Argentina, la llamada “Infraestructura del Cuidado”, con ancla en el Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Es un caso interesante porque aporta lo que representa todo el ciclo de la política, desde la caracterización del problema hasta su ejecución. Y destaca la necesidad de construir datos y registrar evidencia para un mejor foco de las intervenciones.

En esa línea también, hay que leer el artículo de Juan José Carbajales: El “Plan Gas.Ar”. Son reiteradas las declaraciones de los “hacedores de política” respecto a la fecundidad de nuestros recursos naturales y de cómo Vaca Muerta puede contribuir a resolver muchos de los problemas macroeconómicos que tenemos hoy. Carbajales nos convoca a leer sobre una de las iniciativas más trascendentes en política energética de estos años, que puede incidir en la restricción externa, colaborar en el definitivo autoabastecimiento y hasta generar excedentes de exportación por muchos años. No hay que ser experto para dimensionar la importancia que la energía tiene para la competitividad de la industria y especialmente el gas para la transición hacia energías limpias, pero lo interesante de la contribución de Carbajales es que expresa lo complejo de implementar una política que demanda coordinación horizontal —entre diferentes organismos y empresas del Estado—, coordinación vertical —en la construcción de consensos sociales para la implementación de estas iniciativas en los territorios— y acuerdos políticos que colaboren en la sostenibilidad de estas medidas en el marco de un país federal, donde no siempre los intereses de los distintos actores estatales son convergentes. Frente a un sector privado oligopolizado e intensivo en capital, lograr márgenes de “autonomía enraizada” por parte de los *policy makers*

luce prioritario y es un renovado desafío que se le impone al Estado frente a intentos por impugnar su centralidad en las decisiones.

Cuando hablamos de recursos naturales, la tensión entre ambiente y desarrollo es uno de los clivajes prioritarios a discutir y analizar. Sectores productivos emergentes y dinámicos, como la explotación del litio en el norte de nuestro país, genera múltiples contrapuntos por la posibilidad de extender la frontera productiva en zonas históricamente postergadas o de menor desarrollo relativo. Eso, sin dudas, impacta en las comunidades y destaca un debate necesario sobre qué tipo de desarrollo estamos dispuestos a asumir y qué índices de exclusión social son tolerables en economías más integradas e interdependientes. María Micaela Oroz se sitúa en estas discusiones y abre una ventana para analizar, desde la explotación del litio, las oportunidades y desafíos que se nos presentan en un país dotado de recursos naturales diversos y en muchos casos subexplotados.

Creemos, así, que este número de *Punto Seguido* reúne aportes variados con el siempre prioritario objetivo de estimular el debate y la reflexión crítica sobre temas centrales para el desarrollo de nuestro país, que tanto nos ocupan e interesa estudiar.

# El Ingreso Familiar de Emergencia

## ¿Innovación o persistencia de la protección social en tiempos de pandemia?



Joaquín Baliña\*

### Introducción

La investigación sobre las políticas de transferencia monetaria (en adelante, PTM) ha sido una preocupación constante dentro del campo de las ciencias sociales y económicas, debido a que se trata de una de las principales estrategias de protección social llevadas a cabo en América Latina durante las últimas décadas. Estas políticas han estado fuertemente enfocadas en reducir las desigualdades y la pobreza a través de la inclusión social, con énfasis en la niñez y la adolescencia.

Tal como se indicó en otras oportunidades (Baliña, 2022), estas políticas se inscriben en un contexto más amplio de crisis multidimensionales, cuyo impacto global difiere según las regiones y las poblaciones que se tomen en consideración. Desde una perspectiva internacional de las políticas sociales y del bienestar, puede afirmarse que en la región latinoamericana las PTM surgieron como estrategias de intervención pública ante la transformación de la cuestión social emergida durante los años ochenta y noventa. Estas medidas estuvieron orientadas a mitigar los riesgos de las crisis, y a promover la reducción de la pobreza y las desigualdades. En función de ello, adquirieron características específicas, tales

\* Licenciado en Sociología (UNSAM). Diplomado Superior en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas (FLACSO Argentina). Especialista en Política, Evaluación y Gerencia Social (FLACSO Argentina) y magíster en Sociología Política Internacional (UNTREF). Candidato a doctor del Programa Binacional en Estudios Globales y de Área (USAL y HU). Becario CUAA-DAHZ y docente UBA. Previamente fue becario del PNUD, del CIN y de la UNSAM, y se desempeñó como Coordinador de Proyectos en instituciones públicas y del tercer sector en políticas de protección social y salud.

como: su condicionalidad, dado por ciertos requisitos y corresponsabilidades para obtener el acceso a la prestación y sostenerla en el tiempo; su focalización en los sectores de mayor vulnerabilidad (niños/as, adolescentes y personas mayores); y una narrativa en torno a la promoción del desarrollo humano, la interrupción de la pobreza intergeneracional y las capacidades de las personas.

Si bien diversas investigaciones han trabajado en profundidad estas características, desde sus comienzos a partir de fines de la década de 1990, la irrupción de la pandemia impuso una importante exigencia sobre los sistemas de protección social de todo el mundo, impactando particularmente en los esquemas de transferencias monetarias. Este ha sido el caso de América Latina y el Caribe, donde estas medidas tuvieron un rol central para brindar contención social y prevenir un mayor aumento de la pobreza y la desigualdad por ingresos (CEPAL, 2022).

Dada la novedad del caso, al momento existe poca literatura que analice las características de las medidas de protección social implementadas durante la pandemia en las diferentes regiones del mundo. Por lo tanto, este trabajo tiene por objetivo analizar específicamente el caso del IFE, en tanto transferencia monetaria implementada como respuesta a la pandemia en Argentina durante el 2020. Si bien su creación e implementación es resultado de un paquete más amplio de medidas adoptadas para abordar las consecuencias sociales y económicas de la pandemia, el IFE asumió características diferentes con respecto a otras PTM ya existentes, como la Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH) o la Tarjeta Alimentar.

En función de lo antes mencionado, se realizó una caracterización del IFE en base al análisis de 4 variables (destinatarios y condicionalidades; cobertura poblacional y geográfica; monto y modalidad de pago; y financiamiento), para determinar en qué medida puede afirmarse que el IFE constituyó una innovación en materia de transferencia monetaria, o más bien una continuidad del esquema ya existente de transferencias monetarias.

## **Revisión de literatura**

### **Protección social en América Latina y el Caribe: el rol de las transferencias monetarias para combatir la pobreza y las desigualdades**

Las políticas sociales han tenido un lugar privilegiado en los debates académicos y políticos en Latinoamérica. Esto se debe, particularmente, al importante lugar que estas medidas han ocupado para brindar contención social y económica en una región signada por la pobreza estructural y las desigualdades multidimensionales. Según Andrenacci y Repetto (2006), estas políticas atravesaron dos grandes etapas: una primera etapa desde inicios del siglo XX hasta la década de 1970; y la segunda desde 1980 en adelante. Mientras la primera etapa se caracterizó por la generación de empleo y la gestión de políticas públicas transversales a toda la población, la segunda estuvo signada por la descentralización y la focalización de las intervenciones.

Si bien esta transformación hacia la focalización de las políticas se produjo en todo el arco de la política pública, producto en gran medida de las profundas transformaciones económicas y políticas que tuvieron lugar a partir de la década de los setenta, el impacto en las políticas sociales fue particularmente considerable dado el rol de estas medidas orientadas a contener las denominadas fallas de mercado (Musgrave y Musgrave, 1992). A partir de ello, se produjeron importantes cambios en los sistemas de seguridad social, caracterizados por un corrimiento de los seguros sociales a la asistencia social (Atkinson, 2017). Esto inclusive generó importantes discusiones en cuanto a la nomenclatura y la diferencia de denominación entre sistemas de seguridad social y de protección social. De acuerdo con Pautassi et al. (2014), esto implicó una redefinición conceptual, desde la seguridad social y universal basada en el empleo formal, a la protección social provista para una proporción cada vez mayor de la población que quedaba sin acceso al mercado de trabajo y la seguridad social anclada en este.

En este pasaje progresivo de la seguridad a la protección social, las PTM tuvieron un papel central. Grondona (2014) afirma que esta segunda etapa tuvo como principal característica la descentralización de la intervención pública y una mayor focalización en los sectores considerados vulnerables, basadas en gran medida en recomendaciones de organismos internacionales. En esta misma línea, Puello-Socarrás y Gunturiz (2013) sostienen que las PTM se expendieron a partir de la fuerte intervención de organismos internacionales y de cooperación internacional. La inclusión de los riesgos sociales a la agenda internacional derivó en el diseño y la implementación de programas de estas características, especialmente hacia fines del siglo XX, como producto de la combinación del Consenso de Washington, la consolidación de la globalización y la preocupación por las cuestiones sociales. De la misma forma, en su análisis sobre los programas de transferencia monetaria condicionada, Salas y Lopresti (2014) concluyen que los programas implementados en Argentina, México, Chile y Brasil presentan profundas similitudes en el campo organizacional, lo que redundó en una homogeneización y el surgimiento de una *nueva política social*, orientada especialmente a “combatir” la pobreza.

La extensión de las PTM en América Latina y el Caribe fue tal que, según Abramo et al. (2019), constituyen una de las principales estrategias en materia de protección social. Los autores, afirman que pueden definirse como un producto propio de la región por su uso extensivo y ampliado, especialmente a partir del inicio del nuevo milenio. Su extensión fue tal que a comienzos del milenio se contabilizan 10 medidas de transferencias monetarias, y hacia el 2015 esta cantidad se había triplicado. En la misma línea, a inicios de los noventa la población total de la región cubierta por estas medidas era del 2%, y hacia 2017 alcanzaba a poco más del 20% de la población total, con un gasto público cercano al 0,35 del PIB regional.

Conceptualmente, estas PTM se fundamentan en gran medida en la teoría del desarrollo humano elaborada por Amartya Sen y tienen por objetivo central detener la reproducción intergeneracional de la pobreza a través de la promoción de mejores condiciones y oportunidades (Cecchini y Atuesta, 2017). En la mayoría de los casos, estas transferencias tienen hasta el día de hoy como destinatarios a niños/as y adolescentes, por medio de un(a) titular de la familia. Adicionalmente, todas han sido diseñadas e implementadas con criterio de condicionalidad y corresponsabilidad, por lo que su acceso

y continuidad quedan sujetos al cumplimiento de determinados requisitos. En la mayoría de los casos, estas condicionalidades vienen dadas por un criterio de vulnerabilidad social para el acceso, y por el cumplimiento de corresponsabilidades educativas y sanitarios para su renovación (Villatoro, 2005; Cecchini y Madariaga, 2011; Rodríguez Enríquez, 2011).

Luego de más de 2 décadas de sostenimiento de estas políticas, millones de familias latinoamericanas han sido destinatarias de estas medidas. No obstante, no se trata de un producto del pasado, sino que su relevancia permanece vigente hoy día. Parte de ello se explica por la amplia cobertura sostenida en el tiempo de estas PTM en los principales países de la región (Cecchini et al., 2021), y por el uso intensivo que se ha hecho de ellas para afrontar la crisis financiera del 2008 y, más recientemente, la crisis sanitaria del COVID-19. Esto ha sido así, a punto tal que la cantidad de PTM implementadas entre marzo de 2020 y octubre de 2021 en América Latina y el Caribe –en todas sus variantes– pasó de 68 a 207. Aún más, a octubre de 2021 estas políticas representaban el 70% del total de las medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad (CEPAL, 2021). En este sentido, resulta evidente el rol de las PTM en los sistemas de protección social de la región.

## Las transferencias monetarias en Argentina: antecedentes históricos y el caso del IFE

En el caso argentino, el uso de las PTM comenzó con la crisis del 2001. A partir del 2002, se implementaron de forma improvisada diversas estrategias de contención social y económica, entre las que se destacaron las estrategias de transferencia monetaria. En primer lugar, fueron las provincias las que implementaron por iniciativa propia diferentes mecanismos de transferencia monetaria, hasta que posteriormente el gobierno nacional implementó el denominado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Esta medida se fue renovando anualmente, y se sumaron diversas estrategias de intervención social adicionales, entre ellas, especialmente, el Plan Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo, a los cuales se sumaron también diversas pensiones no contributivas, programas de empleo comunitario y seguros de desempleo.

Si bien estas estrategias apuntaban a reducir la pobreza en el corto y mediano plazo, las dificultades en términos de coordinación institucional dificultaban la cobertura adecuada. En función de las dificultades de coordinación e implementación que emergieron, en el 2009 se optó por reconfigurar el sistema de transferencias monetarias, especialmente a través de la creación de la AUH<sup>1</sup> y la modificación del régimen general de asignaciones familiares. Como consecuencia, actualmente en Argentina la AUH ocupa un lugar central dentro del esquema de transferencias monetarias, ya que, si bien se trata de una asignación familiar a las infancias y adolescencias, cubre a una gran parte de la población y tiene por objetivo promover el desarrollo social en hogares vulnerables. Tal como ha indicado Mazzola (2012),

<sup>1</sup> La AUH para protección social se creó mediante el Decreto N° 1602/2009, el cual modificó la Ley N° 24714 de Asignaciones Familiares Formales, e incorporó al Régimen General de Asignaciones Familiares el subsistema no contributivo. Posteriormente, en 2011, se creó y agregó al sistema no contributivo de asignaciones familiares la Asignación Universal por Embarazo (AUE).

esta medida ha sido la política emblemática en Argentina en términos de transferencias monetarias a las infancias, como estrategia orientada a promover la inclusión social y romper el ciclo de la pobreza intergeneracional, a través de políticas públicas activas.

Por su parte, el IFE fue creado el 23 de marzo de 2020 a través del Decreto N° 310/2020<sup>2</sup> a modo de “prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria declarada por el Decreto N° 260/20, y demás normas modificatorias y complementarias”. Según lo establecido en el Decreto, en el contexto de una emergencia previamente decretada a nivel nacional y una crisis sanitaria global, se tornó necesaria la puesta en marcha de medidas de protección social –entre ellas, fundamentalmente, la reducción de la circulación y la movilidad de las personas– orientadas a reducir la circulación del COVID-19. Esto implicó el repliegue de casi la totalidad de las actividades económicas y productivas, salvo las consideradas esenciales. De esta manera, gran parte de la actividad laboral fue modificada para ser desempeñada de forma remota. No obstante, se esperaba que este proceso de transformación de las formas y dinámicas del trabajo impactara negativamente en el sector informal de la economía, siendo de aproximadamente el 50% en Argentina para el 2019, según estimaciones del Observatorio de la Deuda Social de la UCA. Es por esto que se pusieron en marcha diversas medidas de contención social, como el Programa de Asistencia de Emergencia a la Producción y el Trabajo (ATP), la prohibición de despidos, la flexibilización de controles y aumento de las prestaciones de la AUH, la asignación de bonos extraordinarios y la creación del IFE, entre otras tantas medidas.<sup>3</sup>

## Metodología

Para el abordaje metodológico, se ha realizado una caracterización del IFE tomando en consideración 4 variables: (1) destinatarios y condicionalidades; (2) cobertura poblacional y geográfica; (3) monto y modalidad de pago; y (4) financiamiento. En la tabla metodológica se explica más detalladamente las definiciones, datos y cálculos se realizaron para medir cada una de estas variables. Para las 4 variables se utilizaron los datos provistos por el Observatorio de la Seguridad Social de la ANSES y estadísticas elaboradas por el INDEC.

<sup>2</sup> Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>. Consultado el 1/03/2023.

<sup>3</sup> Para una descripción detallada de las medidas implementadas a nivel nacional en Argentina, consultar el siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>.

**Tabla 1. Criterios de caracterización del IFE, según variable.**

Variable	Procedimiento de análisis
Destinatarios y condicionalidades	Se tuvieron en cuenta las condiciones establecidas en el diseño del IFE para poder solicitar y recibir la prestación. Complementariamente, se tuvo en consideración las condiciones de acceso y/o sostenimiento, tales como situación social y económica.  Fuentes: Decreto N° 310/2020 y OSS-ANSES.
Cobertura geográfica	Se realizó una comparación de la cobertura provincial tomando en cuenta (i) la distribución de destinatarios del IFE según provincia; y (ii) la distribución relativa provincial de los destinatarios sobre el total de cada provincia, para medir la cobertura relativa a cada provincia. Este cálculo poblacional se realizó dividiendo la distribución porcentual de destinatarios por provincia por la cantidad de habitantes por provincia, según datos del censo de 2022.  Fuentes: OSS-ANSES-INDEC.
Monto y modalidad de pago	Se tomó en consideración el valor de la transferencia en su moneda original, pesos argentinos. Sin embargo, debido al elevado y sostenido valor de la inflación (36,1% para el 2020 según el INDEC), a su vez el monto se ha establecido en función de otros índices, como el salario mínimo vital y móvil, la canasta básica total y la canasta básica alimentaria, para tener una mejor referencia de su valor en términos de poder de compra en el tiempo.  Fuentes: OSS-ANSES-INDEC.
Financiamiento	Por un lado, se consideró el gasto público invertido para cubrir los pagos realizados a toda la población alcanzada con relación al PIB; y por el otro, la fuente fiscal a través de la cual se cubrió el dinero desembolsado para la medida.  Fuentes: Decreto N° 310/2020 y OSS-ANSES.

Fuente: elaboración propia.

## Resultados

A continuación, se presentan los principales resultados de la caracterización y análisis del IFE. Se presentan en detalle los hallazgos correspondientes a cada una de las 4 variables analizadas.

### Destinatarios y condicionalidades

La población a la que estuvo destinado el IFE estuvo compuesta, principalmente, por desocupados y trabajadores informales con inserción laboral precaria. Para definir esto, se estableció una doble condición que los destinatarios debían cumplir para que se les adjudicara la prestación: por un lado, se estableció que estuvieran en condición de desocupación o se desempeñaran en la economía informal (trabajadores/as de casas particulares; monotributistas categoría A y B; y monotributistas sociales). Por el otro, también se definió una serie de criterios adicionales para todos los integrantes del grupo familiar:

- I. Ser argentino/a nativo/a o naturalizado/a y residente con una residencia legal en el país no inferior a 2 años.
- II. Tener entre 18 y 65 años al momento de efectuar la solicitud.
- III. No percibir el/la solicitante o algún miembro de su grupo familiar, si lo hubiera, ingresos por (i) trabajo en relación de dependencia registrado en el sector público o privado; (ii) monotributistas

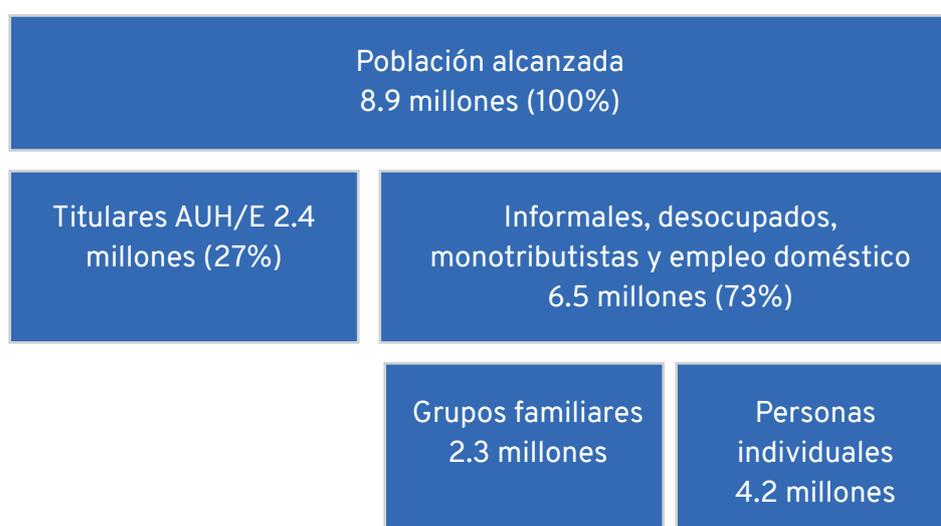
de categoría “C” o superiores y régimen de autónomos; (iii) prestación por desempleo; (iv) jubilaciones, pensiones o retiros de carácter contributivo o no contributivo, sean nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; o (v) planes sociales, salario social complementario, Hacemos Futuro, Potenciar Trabajo u otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales, a excepción de los ingresos provenientes de la AUH/E o PROGRESAR.

Según el diseño de la medida, a estas condiciones se le agregó una evaluación socioeconómica considerando 4 aspectos, que también definían el acceso a la prestación: (i) monto de los ingresos percibidos durante los 6 meses previos a la evaluación; (ii) informe de rentas financieras; (iii) gastos y consumos con tarjetas de crédito; y (iv) patrimonio de bienes personales.

De acuerdo con el Boletín del IFE I (ANSES, 2020), a partir del anuncio de la medida se recibieron 13.411.325 solicitudes, de las cuales se aprobaron 8.857.063 (el resto, 4.554.262, fueron rechazadas por no cumplir con alguno de los criterios antes mencionados). Si bien estos datos corresponden al primer pago, de acuerdo con comunicaciones posteriores de la ANSES y el registro de medidas nacionales adoptadas durante la emergencia sanitaria, la cobertura del IFE no sufrió variaciones considerables y se mantuvo en torno a los 9 millones de receptores.

Como se aprecia en el gráfico 1, la mayoría de los destinatarios fueron personas o familias no titulares de la AUH, equivalente aproximadamente al 73% del total de la población alcanzada. Sin embargo, resulta llamativo que de este grupo de 6.5 millones de personas, la mayoría (63%) hayan sido individuos, en contraste con los grupos familiares. Este dato en particular indica que si bien el IFE tuvo como objetivo los hogares –y se estableció un mecanismo para filtrar y validar las solicitudes–, es probable que se hayan dado duplicaciones y existan hogares que hayan recibido el pago al menos 2 veces.

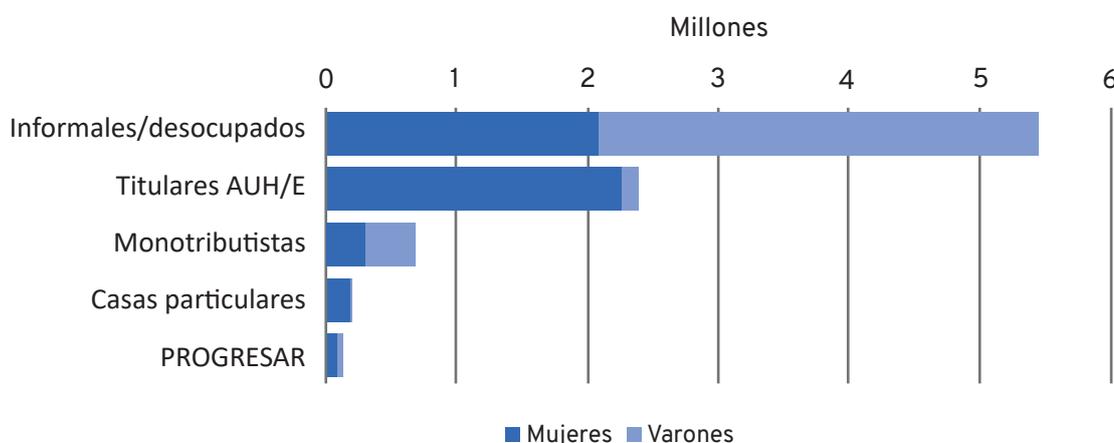
**Gráfico 1. Distribución de población alcanzada del IFE.**



Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

En términos demográficos, para el primer pago, los datos indican mayor incidencia de mujeres (4,9 millones; 55,7%) con respecto a varones (3,9 millones; 44,3%). Por otro lado, se destaca que más de la mitad de la población corresponde a los rangos etarios de 18 y 24 años (2,5 millones; 28,2%) y de 25 y 34 años (3,0 millones; 33,3%). A su vez, cabe destacar que la gran mayoría (61,7%) correspondió a trabajadores informales o desocupados sin seguro por desempleo y a titulares de la AUH (27%).

**Gráfico 2. Titulares del primer pago del IFE, según situación laboral y sexo.**



Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del MDSN.

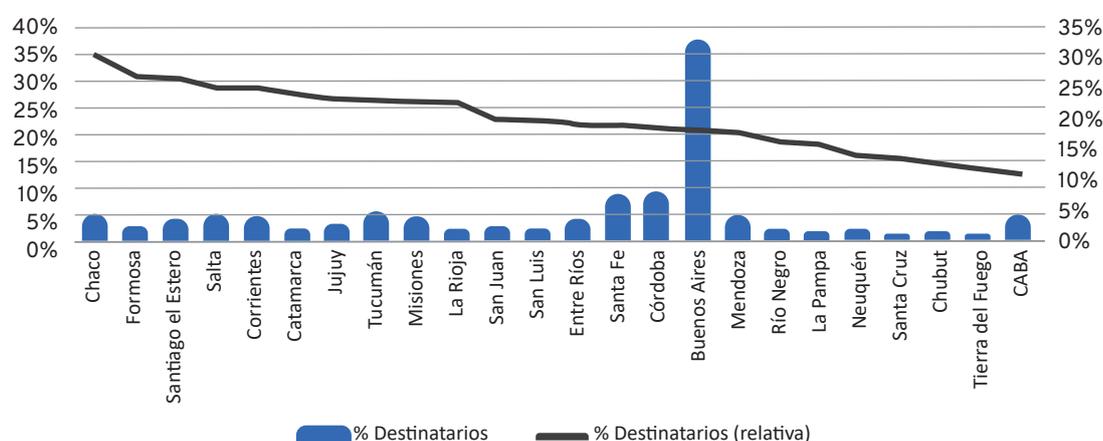
Al analizar el perfil social y económico de los titulares, se aprecia que el 62% corresponde a trabajadores informales o desocupados, el 8% a monotributistas de las categorías más bajas y un 2% a trabajadoras domésticas. Del total, el 27% correspondió a titulares de la AUH/E. Sobre este punto, resulta interesante destacar la diferencia en la distribución por sexo dentro de cada categoría, identificándose una tendencia a la titularidad de mujeres en el caso de las categorías de PROGRESAR, casas particulares y titulares de la AUH/E, todas vinculadas con tareas de cuidado doméstico y familiar. Para el caso de monotributistas, la relación presenta una leve pero clara mayoría de varones. En cambio, resulta notoria la preponderancia masculina para la categoría de trabajadores/desocupados, donde estos representan más del 60%.

Finalmente, para dimensionar el alcance del IFE resulta útil realizar un ejercicio de comparación con la AUH. Según los últimos datos disponibles publicados por el Observatorio de la Seguridad Social de la ANSES, durante el 2020 la cobertura de la AUH pasó de 4.260.396 destinatarios en enero a 4.359.317 en diciembre, con un pico máximo de 4.401.099 destinatarios/as en febrero de 2021. En este sentido, cabe destacar que inclusive siendo la PTM más extensiva previamente a la pandemia, el IFE duplicó a la AUH en términos de alcance. Esto se debe a que cubrió a toda la población entre 18 y 65 años, que usualmente queda desprotegida en materia de transferencias monetarias y depende en gran medida de la inserción en el mercado de trabajo para la generación de ingresos.

## Cobertura geográfica

Tomando en cuenta los datos presentados en el primer informe del IFE elaborado por la ANSES (2020), se aprecia que la mayor cantidad de personas cubiertas se concentró en la provincia de Buenos Aires (3.220.662), representando el 36% sobre el total. Esta fue seguida por las provincias de Córdoba (738.729) y Santa Fe (682.098), representando cada una el 8%. El resto de las provincias, incluyendo CABA, representan entre el 4% y el 1%. Sin embargo, la distribución relativa de la población receptora ajustada a la población de cada provincia indica que el impacto de la cobertura no se condice con la cantidad de receptores. Tal como se aprecia en el gráfico 3, el mayor impacto en términos relativos se registra en las provincias del norte, con proporciones entre el 25% y el 29% en Chaco, Santiago del Estero y Formosa. Esto quiere decir, en otras palabras, que aproximadamente 3 de cada 10 habitantes de estas provincias fueron alcanzados por el IFE. En cambio, en la otra punta de la escala, se encuentran las provincias patagónicas y CABA, donde la cobertura ajustada por población fue de 1 de cada 10 habitantes. El caso de la provincia de Buenos Aires es un buen ejemplo de este importante contraste, ya que, si bien concentró el 36% del total de destinatarios del IFE, en términos poblacionales su alcance fue del 18%.

**Gráfico 3. Distribución porcentual de receptores/as del IFE según provincia (sobrepoblación alcanzada y provincial, septiembre 2020).**



Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del MDSN e INDEC.

Esta distribución provincial es muy similar a la planteada en otros trabajos (Baliña, 2021) para el caso de la AUH para el mismo período. En este sentido, resulta llamativo cómo tratándose de perfiles demográficos diferentes (ya que el cálculo de la AUH se realiza sobre la base de la población de entre 0 y 18 años), se obtienen resultados similares: las provincias que registran mayor impacto porcentual sobre la población son las mismas que para el caso de la AUH, y en el mismo orden: Chaco, Santiago del Estero, Formosa y Corrientes.

## Monto y modalidad de pago

La implementación del IFE estuvo a cargo de la ANSES. Durante el transcurso del 2020 se efectuaron 3 pagos, en los meses de abril/mayo, junio/julio y julio/agosto.<sup>4</sup> Para los 3 casos, el monto fue de AR\$10.000. Dada la progresiva inflación de Argentina, es necesario comparar el valor y poder de compra de este monto para ese momento. En ese sentido, a mayo de 2020, el valor del IFE equivalía aproximadamente al 59% del valor del salario mínimo vital y móvil (SMVM), que para esa fecha era de AR\$18.900. En términos de consumo, para la misma fecha, el IFE equivalía aproximadamente a 2 canastas básicas alimentarias (establecida en AR\$5.785 para mayo de 2020) y al 72% de la canasta básica total (definida en AR\$13.942 para mayo de 2020), según datos de INDEC.

No obstante, se debe recordar que el IFE fue diseñado por hogar, no por individuo. En este sentido, considerando que de acuerdo con la metodología del INDEC (2016) una familia tipo tiene un consumo promedio de –al menos– 3.09 unidades consumidoras de una u otra canasta, resulta evidente que el IFE en sí mismo no resultaba suficiente para mantener a una familia por encima de la línea de pobreza ni de indigencia. Al contrario, puede argumentarse que el monto del IFE se diseñó como un complemento para suplir o fortalecer los ingresos de los hogares. Es por esto que se determinó su compatibilidad con respecto a otras prestaciones, tales como la AUH/E, el Plan PROGRESAR o la Tarjeta Alimentar.

Esto se debe a que en todos estos es previsible que los ingresos se hayan visto severamente afectados por la contracción de la economía y del mercado de trabajo, lo cual sucedió especialmente en el mercado informal, a diferencia del mercado formal y en puestos de trabajo registrados (Mera et al., 2020). Un ejemplo claro de ello ha sido el de las trabajadoras domésticas. Si bien para este segmento en particular se establecieron medidas específicas de protección del trabajo, y el IFE incluyó una perspectiva de género en su diseño al exceptuar a este grupo específico del requisito de no contar con un trabajo formal, se ha visto que el impacto de la pandemia ha sido especialmente duro para este segmento (López Mourelo, 2020). Esto se debe, entre otras causas, a la severa reducción de las horas de trabajo y de los pagos mensuales, sumado a condiciones estructurales particularmente desventajosas, tales como migración, dificultades de acceso a servicios de salud, inserción laboral precaria y una elevada tasa de feminización (Caro Sachetti y Camisassa, 2022).

Un punto que se debe destacar con respecto a la implementación del IFE remite a la distribución y modalidad de pagos. Tal como se indicó anteriormente, la mayoría de las personas destinatarias de la medida no eran titulares de la AUH. No obstante, es llamativa la cantidad de hogares unipersonales para los que se acreditó el pago. Por lo tanto, es posible asumir que –al menos en parte y en algunos casos– el pago del IFE haya sido realizado 2 o más veces en un mismo hogar. En cuanto a la modalidad de pago, se establecieron diferentes opciones: transferencia bancaria, cobro a través de los bancos Nación o Banco Provincia, Red Banelco o Red Link, o bien por correo. A estas opciones se sumaba la ya implementada previamente para el caso de perceptores de la AUH o del Plan PROGRESAR. De

<sup>4</sup> Cabe destacar que posteriormente, y a la fecha de este trabajo, se realizaron 2 pagos más del IFE: uno en junio de 2022 y otro en diciembre de 2022.

acuerdo con datos de la ANSES (2020), si bien en la mayoría de los casos el pago se realizó a través de la transferencia de la AUH (aproximadamente 2.3 millones de personas), cabe destacar que en segunda instancia se registraron 1.5 millones de pagos por medio de transferencia bancaria (CBU) y 1.3 millones a través del servicio postal. Posteriormente, a partir de la segunda ronda de pagos, se optó por bancarizar las transferencias, para facilitar tanto el pago como el consumo.

## Financiamiento

En términos de financiamiento, el monto total desembolsado para cada pago fue de, aproximadamente, AR\$90.000 millones. Este valor, si se multiplica por los 3 pagos realizados durante el 2020, asciende a AR\$265.000 millones, lo cual equivale a cerca de 0.8 puntos del PIB para ese año. Si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el informe de gasto público consolidado 2009-2020, en 2020 el monto total desembolsado en términos de promoción y asistencia social equivalió a 3.2% del PIB, puede afirmarse que el IFE equivalió en términos monetarios a un 40% del gasto social total. Esto aún cobra más relevancia si, además, se toma en cuenta que entre 2019 y 2020 el gasto social devengado pasó de AR\$90.151 millones a AR\$244.988 millones, una variación interanual del 171,8%. Esto permite tener una mayor comprensión de la exigencia que supuso las consecuencias de la pandemia para el sistema de protección social argentino.

Cabe mencionar que una parte del desembolso total realizado en políticas de contención social y económica se obtuvo a partir de la creación de la Ley N° 27605 de Aporte Solidario y Extraordinario. Por medio de esta ley, que entró en vigor el 18 de diciembre de 2020, se estableció la implementación de un impuesto extraordinario para aquellas personas cuyo patrimonio superara los 200 millones de pesos, a los fines de financiar diversas medidas para promover el trabajo, la producción y la integración social en el contexto de la pandemia. En este sentido, parte de lo recaudado a través de este impuesto se destinó al financiamiento del IFE, entre otras medidas similares, como la Tarjeta Alimentar, el ATP y el Plan PROGRESAR. Sin embargo, dado que para financiar las diversas medidas de protección social implementadas se utilizó una gran cantidad de dinero, en un contexto ya complejo de endeudamiento soberano y contracción del mercado de trabajo, es complejo estimar con mayor precisión en qué medida las políticas sociales desplegadas durante la pandemia fueron financiadas por medio de recaudación fiscal, o bien por medio de toma de deuda pública o emisión financiera.

## Discusión

Un aspecto central para determinar la innovación de una medida es la diferencia sustancial que pueda establecerse con respecto a otras anteriores. Según D'Alessandro (2022), el IFE implicó una innovación en términos de gestión pública, especialmente por su implementación, desembolso financiero y cobertura. Más específicamente, las dificultades que surgieron de implementar una medida para 9 millones de personas en un contexto de pandemia implicaron diseñar y llevar a cabo procesos digitales

para alcanzar a toda la población. A eso se le sumó la necesidad de abordar otras dificultades, ligadas a la educación e inclusión financiera y la bancarización de parte de la población cubierta, por lo que el Estado debió buscar soluciones innovadoras y creativas para garantizar la cobertura efectiva. Parte del impacto positivo del IFE ha sido en este sentido, ya que a partir de la segunda ronda se promovió la bancarización de los pagos, dejando como resultado que la totalidad de la población cubierta contara con un medio digital de pago y acceso a herramientas bancarias.

Por su parte, Kaplan y Delfino (2021) mencionan tres características particulares asociadas al caso y análisis del IFE: (1) en cuanto a los destinatarios, el IFE fue la primera experiencia de protección social para muchas de las personas cubiertas por las medidas, lo cual da cuenta de una expansión del universo alcanzado por el sistema de protección social; (2) las desigualdades de género, imbricadas en la estratificación social, se hicieron evidentes en los perfiles de la población alcanzada; y (3) las transferencias monetarias, incluyendo el IFE, fueron insuficientes para absorber el impacto de la pandemia producto de la pérdida de ingresos y la contracción de los mercados de trabajo. Estos 3 puntos dejan desafíos muy claros y evidentes para el sistema de protección social de Argentina de cara al futuro.

En cuanto a las variables analizadas en este trabajo, también se han detectado algunas particularidades del IFE: por un lado, el hecho de que se trate de una medida destinada a hogares, con un criterio de corte y condicionalidades más amplio que el de otras PTM –como la AUH, por ejemplo, focalizada específicamente en la infancia y la niñez, o el sistema de pensiones universales, orientado a personas mayores de 65 años carentes de ingresos–. Al no haber establecido ningún corte etario, el IFE brindó cobertura a la población económicamente activa, usualmente descubierta por este tipo de medidas. Esto se aprecia en la concentración de destinatarios entre las franjas de 18 a 44 años. También cabe destacar el hecho de que se trató de una medida sin ningún tipo de restricción en cuanto al consumo, a diferencia de la Tarjeta Alimentar, por ejemplo, cuyo consumo está restringido a alimentos y productos de primera necesidad. Por otro lado, y como se indicó previamente, el IFE implicó un desembolso financiero muy por encima del de otras medidas similares.

No obstante, no deja de tratarse de una transferencia monetaria condicionada. Este aspecto es el principal argumento que debe tenerse en cuenta para determinar su continuidad por sobre su innovación. A ello se le suma el hecho de que se trató de una medida irregular en el tiempo. De haberse sostenido con mayor regularidad se podría haber establecido mayor similitud, por ejemplo, con las medidas de ingreso básico. Para ello, siguiendo las definiciones adoptadas por la Basic Income Earth Network (BIEN) en 2016, una transferencia monetaria debería cumplir con los siguientes requisitos: en primer lugar, debe ser *individual*, lo cual quiere decir que es brindada a cada persona y no a familias. En segundo lugar, debe ser *incondicional*, lo cual implica que no hay ningún tipo de restricción, requisito ni contraprestación para acceder a la dotación ni para su sostenimiento en el tiempo. En tercer lugar, debe ser *universal*, en tanto es brindado a todas las personas por igual y sin distinción de clase, género, etnia, religión o condición personal. En cuarto lugar, se otorga de forma *periódica*, en el sentido de que su pago es mensual o en períodos de tiempo breves y continuos. Finalmente, se estipula que el pago se debe realizar *en efectivo*, de modo tal que se garantice el acceso al dinero para su consumo según la

persona considere oportuno. En este sentido, si el IFE hubiera mantenido mayor regularidad, podría argumentarse que se trató de una versión parcial de un ingreso básico para familias en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, considerando que esto no fue así, y sumado a las condicionalidades y su diseño como complemento de ingresos más que como la cobertura de necesidades básicas para un individuo o una familia, hace difícil que la comparación sea exitosa en términos de innovación.

En cuanto al abordaje de las desigualdades y la pobreza que se hizo desde la implementación del IFE, se encuentran similitudes y diferencias con políticas anteriores, no en términos de implementación o diseño, sino de impacto. Por un lado, dado lo acotado en el tiempo de la medida, no puede afirmarse que haya sido una medida destinada a la reducción de las desigualdades. Tanto desde la postura de Dubet (2012) de la desigualdad de posiciones como desde la perspectiva de Fraser y Honneth (2006) de la desigualdad de clase, no puede afirmarse que el IFE haya generado un movimiento de posiciones ni alterado las relaciones de producción.

En cambio, en términos de abordaje de la pobreza, puede afirmarse que el impacto del IFE fue mayor. De acuerdo con estimaciones elaboradas por Bonfiglio y Robles (2021), el efecto del IFE fue sustantivo, ya que redundó en la reducción de 8,2 pp. de la tasa de indigencia y de 6,6 pp. de la tasa de pobreza. Los autores afirman que se trató de la política con mayor efecto absoluto sobre las tasas de pobreza e indigencia, en comparación con las demás políticas de transferencias implementadas durante la pandemia (AUH y Tarjeta Alimentar). En esta misma línea, el informe de impacto del Ministerio de Economía de la Nación (2020) sostiene que la combinación de la AUH/AUE, Tarjeta Alimentar y el IFE permitió una cobertura en torno al 89% de la población ubicada en el decil 1, y que sin la implementación del IFE la cobertura para este mismo segmento habría sido del 61%.

## Conclusiones

En cuanto a las características específicas del IFE, se ha mencionado que si bien se reconocen aspectos que diferencian esta medida de otras, para ninguna de las 4 variables analizadas se registran innovaciones. En términos de destinatarios y condicionalidades, si bien el IFE tuvo el mérito de ser una política transversal en términos demográficos, se implementó a través de criterios de condicionalidad y focalización similares a las transferencias monetarias previamente implementadas (como la AUH). En términos de cobertura geográfica, se evidenció que su incidencia absoluta y relativa se asemeja a la de la AUH, con especial impacto en las provincias del norte. En cuanto al monto y la modalidad, tampoco se pueden mencionar importantes diferencias. Finalmente, en términos de su financiamiento, se ha indicado el importante peso porcentual del gasto social realizado para su implementación, sin que esto, no obstante, signifique una particularidad.

Retomando la pregunta inicial, ¿en qué medida la implementación del IFE constituyó una innovación en términos de protección social para mitigar las consecuencias socioeconómicas de la crisis sanitaria?, puede afirmarse que, si bien se encuentran matices, el IFE no significó innovación en materia de protección social. Más bien, se trató de una transferencia monetaria implementada esporádicamente para

brindar una contención relativa para las personas o familias con baja o nula inserción en el mercado de trabajo formal, que trajo aparejadas importantes diferencias en términos de implementación, población alcanzada y presupuesto desembolsado. Sin embargo, esto aplica al conjunto de los esquemas de transferencias monetarias de Argentina. Como se indicó en trabajos anteriores (Baliña, 2022), a pesar de haber sido una crisis global y multidimensional, el abordaje de la pandemia en términos de protección social en países del MERCOSUR, y entre ellos Argentina, se realizó principalmente a través de la consolidación de esquemas preexistentes. Si bien la pandemia podría haber servido como oportunidad para diseñar nuevos sistemas de protección social más progresivos y justos, en cambio gatilló la consolidación de los esquemas de protección social y de las transferencias monetarias condicionadas. Una primera pregunta para continuar explorando este aspecto puntual es, ¿por qué? ¿Por qué la crisis no sirvió, en cambio, para redefinir los esquemas de protección social, por ejemplo, promoviendo un esquema basado en derechos sociales o criterios de ciudadanía?

Considerando, entonces, que se trató de una continuidad más que una ruptura del esquema de protección social, hay al menos 2 aspectos centrales a los que se recomienda prestar atención: por un lado, entender mejor por qué la pandemia significó la consolidación de los esquemas existentes de protección social, considerando que puso en evidencia la interdependencia, fragilidad y desigualdad de nuestros modos de vida y producción. Y en línea con ello, quizás sea tiempo de probar alternativas realmente innovadoras para brindar protección social, por fuera de los esquemas clásicos del trabajo como ancla de la seguridad social, y explorar otros terrenos vinculados a la ciudadanía y los derechos sociales. Una revisión profunda y estructural en este sentido permitiría promover una mayor equidad y justicia, en un escenario global que a todas luces se caracterizará por el aumento de las crisis globales.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, L.; Cecchini, S. y Morales, B. (2019). *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion. Lessons from Latin America and the Caribbean*. CEPAL. Recuperado de <https://hdl.handle.net/11362/44622>
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”. En C. G. Molina (ed.), *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*. Washington: BID-Planeta.
- ANSES (2020). Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria. Recuperado de [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT\\_Boler%C3%ADn%20IFE%202020.pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Boler%C3%ADn%20IFE%202020.pdf)
- Argentina. Ministerio de Economía de la Nación (2020). Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad.
- Atkinson, A. B. (2017). Inequality: What can be done? *Ekonomicheskaya Sotsiologiya*, 18(2). Recuperado de <https://doi.org/10.17323/1726-3247-2017-2-41-79>.
- Baliña, J. (2021). Las políticas de transferencia monetaria en Argentina (2020): caracterización y análisis desde las teorías del ingreso ciudadano universal. [Tesis de especialización para obtener el título de especialista en política, evaluación y gerencia social]. FLACSO. Buenos Aires: Argentina

- (2022). Sistemas de protección social ante la crisis del COVID-19: un análisis de las políticas de transferencia monetaria en los países del MERCOSUR desde las teorías del ingreso ciudadano universal (2020-2021). [Tesis de maestría para obtener el título de magíster en sociología política internacional]. UNTREF. Caseros, Argentina.
- Bonfiglio, J. I. y Robles, R. (2021). Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana. Una mirada multidimensional acerca de impacto heterogéneo de la crisis tras una década de estancamiento económico (2010-2020). Pontificia Universidad Católica Argentina. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro de la Deuda Social Argentina.
- Caro Sachetti, F. y Camisassa, J. (marzo de 2022). Esenciales, pero no reconocidas: las trabajadoras domésticas remuneradas y el impacto de la pandemia. Nota de opinión. CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/textual/las-trabajadoras-domesticas-remuneradas-y-el-impacto-de-la-pandemia/#:~:text=Respald%C3%A1%20nuestro%20trabajo-,Esenciales%2C%20pero%20no%20reconocidas%3A%20las%20trabajadoras%20dom%C3%A9sticas%20remuneradas%20y,el%20impacto%20de%20la%20pandemia&text=Es%20imposible%20imaginar%20un%20mundo,para%20el%20d%C3%ADa%20a%20d%C3%ADa>.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión. Serie Políticas Sociales. CEPAL.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Cecchini, S.; Villatoro, P. y Mancero, X. (febrero de 2022). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Cepal Review*, 2021(134), 7-32. <https://doi.org/10.18356/16820908-2021-134-1>.
- CEPAL. (2022). Panorama social de América Latina 2021.
- D'Alessandro, M. (agosto de 2022). Ingreso Familiar de Emergencia. Una política pública a contrarreloj. Fundar.
- Dubet, F. (mayo-junio de 2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Nueva Sociedad* (239), 42-50. Recuperado de <https://shs.hal.science/halshs-00718737/>
- Fraser, N. y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento? In ¿Redistribución o Reconocimiento? Un debate Político-filosófico*. Madrid: Morata.
- Gronдона, A. L. (2014). Entre los "límites" y las alternativas de "otro" desarrollo: el problema de las necesidades básicas. Un ejercicio genealógico. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(6). <https://doi.org/10.18294/rppp.2014.653>
- INDEC. (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Metodología INDEC N° 22.
- Kaplan, L. J. y Delfino, A. (2021). Pandemia, políticas públicas y sectores vulnerables: un análisis del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina. *Revista Política*, 59(1). Recuperado de <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.61815>
- López Mourelo, E. (2020). El COVID-19 y el trabajo doméstico en Argentina. Organización Internacional Del Trabajo (OIT).
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma: la asignación universal por hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

- Mera, M.; Karczmarczyk, M. y Petrone, L. (2020). El mercado laboral en Argentina: estructura, impacto del COVID-19 y lecciones para el futuro. Documento de Trabajo N° 198. CIPPEC.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. Buenos Aires: McGraw-Hill.
- Pautassi, L.; Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2014). Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 18(50). <https://doi.org/10.17141/iconos.50.2014.1429>
- Puello-Socarrás, J. F. y Gunturiz, M. A. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*, 40, 29-54.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina? CEPAL.
- Salas, M. y Lopresti, L. (2014). Proceso de legitimación y homogenización de programas de lucha contra la pobreza en América Latina. Estudio de casos de Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas. *Anuario de Investigación USAL*, 1.
- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina. *Revista de La CEPAL*, (86). <https://doi.org/10.18356/383c898c-es>

# Modelos de gestión y planificación de políticas públicas

## El caso de ANSES



*Diego García\**

### Introducción

La Administración Nacional de la Seguridad Social es la agencia gubernamental cuya función principal es gestionar las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares y el seguro por desempleo. Los procesos de reforma previsional encarados a lo largo de treinta años han transformado el accionar de este organismo público, configurando modelos de planificación y gestión con objetivos diferentes, desarrollando capacidades administrativas de acuerdo a los lineamientos y objetivos estratégicos definidos por cada conducción política del Estado, según el modelo económico, logrando altos niveles de eficiencia y eficacia para obtener resultados que han sido bien disímiles a partir de la orientación normativa de las reformas previsionales.

El sistema previsional es el principal componente de la gestión de ANSES, por su peso económico, alcance poblacional y centralidad en la agenda política. Los procesos de reforma previsional pueden ser analizados por la transformación institucional de ANSES, que expresa en sus planes estratégicos distintos modelos de gestión, organizacionales, objetivos y resultados y el entramado de actores estatales y sociales involucrados.

Como toda política pública, la seguridad social es producto de un conjunto de decisiones, objetivos y acciones que adopta cada gestión, en función del programa de gobierno, la orientación estratégica y

\* Sociólogo (UBA). Docente (UNPaz-UNAJ-UBA).

los consensos democráticos que logre alcanzar en cada momento. En escenarios dinámicos y complejos, su “hechura” depende de la probabilidad de que ciertas demandas expresadas por actores sociales –con sus intereses, recursos y expectativas– incidan en la agenda de gobierno y que esas “cuestiones socialmente problematizadas” sean tomadas para su resolución.

Como señalan O. Oszlak y G. O’Donnell (1981), el grado de autonomía del Estado varía según la capacidad de presión de los actores, sus pertenencias de clase, las coaliciones políticas que conforman y la importancia de la cuestión. En este orden de ideas, la relación entre el Estado y la sociedad civil puede adoptar distintos enfoques: como *construcción de ciudadanía*, es decir por la ampliación o restricción de derechos; como una *relación estructural entre clase(s) y Estado*; y también como *proceso de seguimiento, tratamiento y resolución de cuestiones*.

La multiplicidad, agregación –e incluso la contradicción y alteración en el tiempo– de las demandas y los conflictos, negociaciones y acuerdos políticos para procesarlas y darles (o no) algún tipo de respuesta, condicionan la adopción de distintos tipos de políticas públicas. Estas suponen también

definiciones de los problemas, postulación, relaciones causales en torno a ellos, lineamientos y criterios para orientar decisiones y acciones, mandatos y atribuciones de competencias y recursos a distintas organizaciones públicas (el Estado), así como las consecuencias efectivas (resultados e impactos) que producen (Jaime et al., 2013: 61).

En este sentido, la *cuestión previsional* es la expresión de esta multiplicidad de reclamos, intereses y tensiones de y entre actores estatales y no estatales por definir las normas legales que regulen la obtención y asignación de los recursos económicos que garanticen un tipo de cobertura a las distintas contingencias sociales que se definan y el rol que se le asigne a la gestión pública de la misma.

En este sentido, son *actores sociales de la cuestión previsional* los grupos con intereses, capacidades e ideología afines que *se asocian* para perseguir objetivos políticos compartidos en torno a sus reivindicaciones de igualdad y justicia en el acceso al sistema de jubilaciones y pensiones.

Este enfoque de la política pública como reflejo estatal de las luchas de los actores sociales o grupos de interés se enriquece y complementa entendiendo que las mismas no \_solo son explicados, sino que también expresan las distintas arenas de poder (Lowi, 1972). Al imponer ciertas reglas institucionales (regulaciones, distribución de recursos, producción de bienes y servicios, etc.), las políticas públicas influyen en las expectativas y comportamientos de los actores que condicionan sus modos de organizarse y crean las condiciones para “hacer política”. A su vez, a través del uso de influencia, autoridad y coerción logran impedir que ciertos problemas ingresen al sistema político. En este sentido, en los procesos de *reforma previsional* se registra un fuerte componente de “autoría” de los decisores públicos, que expresa una autonomía relativa para desarrollar políticas sin responder necesaria y directamente a los intereses de los actores sociales involucrados, sean grupos o clases sociales (Skocpol, 1985).

En este sentido, las reformas previsionales son producidas en el marco un régimen social de acumulación, pero es el poder del Estado sobre el mercado el que puede realizar ajustes, transformaciones estructurales y adoptar regulaciones, mediante el cambio de las reglas de juego. A su vez, la institucionalidad de ANSES, por el peso en el presupuesto nacional (41,5% en 2023), incide directamente en el régimen de acumulación.

El desarrollo de capacidades estatales entendidas como la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas en forma efectiva, eficiente y sustentable, requiere que quienes dirigen la gestión logren altos grados de coherencia entre objetivos y resultados, despliegue de recursos técnicos-organizacionales y coordinación entre agencias estatales. Según Fabián Repetto (2003: 6) “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social”. Evans acuñó el término *autonomía enraizada* para referir a la inserción del aparato estatal en “una serie de lazos concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de objetivos y políticas” (Evans, 1996: 547). La capacidad política refiere a la aptitud de generar espacios y mecanismos de cooperación tanto intraestatales como con actores sociales, dada la complejidad del Estado y la bastedad y variedad de demandas sociales.

La Planificación Estratégica Situacional acuñada por Carlos Matus en la década de los ochenta incorporó los conceptos de conflicto, viabilidad, campo de gobernabilidad y estrategia. Según Sotelo Maciel (2013: 51), esta propuesta reapareció remozada en las llamadas reformas de segunda generación, circunscripta al ámbito institucional, con el propósito de mejorar la eficacia técnica de los organismos públicos, incorporando técnicas y herramientas del *management* privado, bajo el influjo de la Nueva Gerencia Pública propia del primer período de nuestro análisis. El cuestionamiento al modelo gerencialista fue el signo de la revalorización del rol del Estado como actor central de los procesos de transformación social en el modelo nacional, popular y democrático iniciado en 2003, para lo cual la ANSES adaptó el modelo de gestión por resultados a objetivos de redistribución y ampliación de derechos. El neoliberalismo tardío que accedió al gobierno en 2015 hizo lo posible por desmontar esa matriz estadocéntrica, capturando el Estado en función de los intereses concentrados y adoptando el modelo de gestión del riesgo social.

La conducción política de la estructura de una agencia como la ANSES con planificación estratégica, la intensificación de los procesos de reforma con apoyo democrático y movilización de los actores comprometidos con las políticas redistributivas y con enfoque de derecho, es el camino retomado desde 2020 y el que se debe profundizar.

## **Estado mínimo y Nueva Gerencia Pública: la ANSES de los noventa**

En el marco de la implantación de políticas neoliberales de reforma del Estado y ajuste estructural, el Decreto N° 2284 de 1991 de Desregulación Económica creó el Sistema Único de Seguridad Social

que asumía todas las funciones y objetivos que hasta entonces eran competencia de las Cajas de Subsidios Familiares y del Instituto Nacional de Previsión Social.<sup>1</sup>

Esta norma consideraba que las causas del estancamiento económico se encontraban en las regulaciones, las medidas de protección arancelarias y los entes públicos, razón por la cual desreguló los distintos mercados y disolvió organismos estatales. Para realizar el ideal del Estado mínimo, el gobierno privatizó, descentralizó<sup>2</sup> y tercerizó la producción de bienes y servicios que le eran propios y adoptó un modelo de gestión del sector privado para lo que quedó de Administración central, luego de su drástica disminución.

Por Decreto N° 2741 se creó la ANSES, como organismo descentralizado en el ámbito del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con facultades para

administrar y controlar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares y al Fondo Nacional de Empleo, así como la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de aquellos.

Además, le asignó la función de “implementar sistemas administrativos y contables que permitan un adecuado control de la gestión económica-financiera y prestacional...”. Los Decretos N° 94 y N° 507 de 1993 transfirieron a la entonces Dirección General Impositiva (actualmente AFIP) la recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social.

En el marco del denominado Consenso de Washington, las críticas al sistema previsional se concentraban en el déficit de la caja de jubilaciones, la ineficiencia de una gestión burocrática y su incapacidad de cumplir con la promesa de abonar prestaciones acordes al aporte realizado a lo largo de la historia laboral, situación que había llevado a decretar la “emergencia previsional” al gobierno de Alfonsín, suspendiendo el pago de sentencias judiciales.

El individualismo propio de la ideología neoliberal profesado por el discurso oficial y promovido desde los medios de comunicación, el fuerte interés del capital financiero por crear un mercado para este sector, acompañado por el posicionamiento de organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial,<sup>3</sup> confluyeron para obtener el consenso social y la correlación de fuerzas necesaria para alcanzar la mayoría legislativa.

1 El Instituto Nacional de Previsión Social había sido creado por Ley N° 23769 de 1990 absorbiendo las funciones de las Cajas de Previsión y el Centro Único de Procesamiento Electrónico de Datos (CUPED). Fue intervenido por Decreto N° 574 de abril de 1991, eliminando así la representación sindical de trabajadores, jubilados y empresarios de la gestión del sistema previsional.

2 En 1992, el Estado nacional transfirió los servicios de salud y educación a las provincias.

3 Durante la década de 1990 varios países latinoamericanos y del Europa del Este siguieron la misma ola de reformas neoliberales de sus sistemas previsionales, siguiendo los mandatos del Banco Mundial.

Así, la reestructuración administrativa de la seguridad social fue el paso previo a la presentación del proyecto de privatización por parte del ministro de economía Domingo Cavallo, que ingresó al Congreso Nacional en junio de 1992 en busca de un tratamiento exprés. El mismo consistía en la afiliación obligatoria de todos los menores de 45 años de edad al régimen de capitalización individual a cargo de nuevas sociedades anónimas constituidas a tal fin, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP); el aumento en cinco años de la edad jubilatoria (a 60 años las mujeres y 65 años los varones) y la creación de una Prestación Básica Universal (PBU) uniforme para todos quienes reunieran 30 años de aporte. Para presionar al Poder Legislativo, el presidente Menem prometió pagar el 82% móvil a todos los jubilados y saldar la deuda de los juicios previsionales con los ingresos provenientes de la privatización de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y con el 20% de lo recaudado por el impuesto a las ganancias; para lo cual debía aprobarse el proyecto enviado sin modificaciones. La CGT había rechazado en su totalidad el proyecto, pero luego del paro general del 9 de noviembre se sentó en la mesa de negociación con el gobierno y canjeó el apoyo a la reforma a cambio de que los sindicatos pudieran constituir AFJP<sup>4</sup> (Alonso, 2000: 110). Después de una intensa y conflictiva negociación política con legisladores oficialistas y opositores, el 23 de setiembre de 1993 se sancionó la Ley N° 24241 que reemplazó al sistema de régimen de reparto por un régimen mixto, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La resistencia de varios diputados justicialistas de origen sindical nucleados en las 62 Organizaciones se saldó con la introducción de la opcionalidad por el régimen de reparto. La movilización de jubiladas y jubilados organizados en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y en el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), cuyo principal reclamo giraba -y continuaría girando- sobre el congelamiento de haberes, logró captar la atención pública sobre la cuestión previsional, pero no para ejercer presión directa sobre el tratamiento de la ley.

La nueva ley elevó gradualmente la edad jubilatoria (de 55 y 60 años, de 60 y 65 para mujeres y varones, respectivamente) y el requisito de años aportados para acceder a la jubilación ordinaria (de 20 a 30), distinguiendo entre lo aportado antes y después de julio de 1994, fecha de entrada en vigencia de la ley. Con el objetivo de asegurar que la inmensa mayoría de las trabajadoras y los trabajadores derivaran sus aportes a las AFJP, obligó a que ejercieran la opción por el régimen de reparto dentro de los tres meses de iniciar su actividad laboral, impidiendo su retorno -lo cual les garantizaba un mercado cautivo-. Adicionalmente, estableció un valor disminuido a la prestación por permanencia en el régimen de reparto (proporcional a los años aportados con posterioridad a julio de 1994).

La gestión del régimen de capitalización individual quedó en manos de las nuevas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), supervisadas por otro organismo bajo la órbita del MTSS, la Superintendencia de AFJP (SAFJP). En ese contexto, ANSES se hizo cargo de la continuar pagando y gestionando las prestaciones del régimen de reparto, con destino de transformarse más temprano que tarde en un organismo residual del régimen de reparto que cubriría un porcentaje cada vez menor

4 Al mismo tiempo, se discutía la reforma del sistema de obras sociales, componente de la seguridad social que concitaba un interés mucho mayor por parte de la dirigencia sindical.

de las nuevas jubilaciones y pensiones, con el condicionante de sufrir un fuerte desfinanciamiento por la pérdida de aportes personales y la previa reducción de las contribuciones patronales.

A través de los Pactos Fiscales 1992 y 1993, el Estado nacional había obtenido la retención del 15% de la masa bruta de recaudación de impuestos coparticipables en favor de ANSES, destinada a atender el pago de obligaciones previsionales. En el marco de la reforma previsional, promovió el traspaso de las cajas previsionales provinciales a la ANSES. Entre 1994 y 1996 once provincias decidieron incorporarse al SIJP. De esta manera elevaban los requisitos de edad y años de servicios para la jubilación de las y los empleados públicos; a cambio de ello, ANSES asumía el pago de las jubilaciones y pensiones.

En 1996, la nueva Ley de Asignaciones Familiares introdujo una fuerte regresividad, eliminando prestaciones, limitando su cobertura a un tope salarial y disminuyendo su valor.

Estas reformas consolidaron un modelo contrario a los principios y postulados de pactos y tratados internacionales ratificados e incorporados con jerarquía constitucional en la reforma de 1994, como los mecanismos procesales en favor de la acción judicial de la ciudadanía para exigir al Estado el derecho a las prestaciones sociales (Pautassi, 2010: 30). En materia previsional, la Ley N° 24463 estableció el procedimiento para la impugnación de los actos administrativos de ANSES ante las instancias judiciales desde la primera instancia, la Cámara Federal de la Seguridad Social y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La reforma del sistema previsional expresaba así un importante paso en la consolidación del paradigma de Estado mínimo, coherente con la política de privatizaciones, desregulación económica, apertura comercial y reforma del Estado.

El organismo adoptó, por tanto, una gestión enmarcada en el modelo de la Nueva Gerencia Pública (New Public Management) propia de la llamada “Segunda Reforma del Estado” que propiciaba su “modernización”, una vez realizado el ajuste estructural de la primera etapa del proyecto neoliberal que encarnó por entonces el gobierno menemista. Este modelo se asentaba en dos ejes: el cliente/ciudadano y el gerenciamiento que utiliza instrumentos de gestión tomados del sector privado. La crítica a la burocracia estatal propia del estado de bienestar por ineficiente, lenta, rígida, formalista, procedimental y aprovechadora del esfuerzo de los contribuyentes para su propio provecho, debía ser superada por la introducción de las reglas de juego del mercado en las organizaciones estatales (Cao et al, 2015: 142). El esquema era reforzado por las ideas del neoinstitucionalismo, impulsado por el Banco Mundial, que consideraba que el rol del Estado debía limitarse a garantizar “seguridad jurídica” a los mercados, representados en el terreno previsional por las AFJP.

Esta visión se expresó en el Decreto N° 1187 de 1996 que contenía el Plan Estratégico 1996 de ANSES, al frente de cuya gestión se encontraba Alejandro Bramer Markovic. Aquella planificación contenía “la formulación de un Plan de Transformación, incluyendo el rediseño de las estructuras orgánico funcionales” y “una reducción de la planta de personal, como resultado del proceso de racionalización que se está llevando a cabo en el marco de la Segunda Reforma del Estado”. El diagnóstico partía de considerar el descenso de la “demanda actual y futura” ya que:

Como consecuencia de la implementación del sistema mixto previsional de jubilaciones estatales y privadas se espera que la cantidad de activos aportantes al sistema de reparto siga disminuyendo fuertemente. No ocurre lo mismo respecto de los beneficiarios, los cuales hasta el año 2010, aunque disminuyen, no lo hacen en forma tan pronunciada.

El plan proyectaba que los “activos del régimen de reparto” disminuirían de 2.009.000 a 930.000 en 2010 y la cantidad de jubilaciones de 2.034.000 a 1.800.000 en el mismo lapso de tiempo. Este estado de situación asumía que las personas que superaban los 50 años de edad no seguirían pasando al régimen de capitalización, siendo la participación de ANSES mayor al 80% y por la incorporación de las cajas provinciales, prevista para los siguientes años.

En su Anexo daba cuenta de los postulados y del lenguaje de la *Nueva Gestión Pública* como corriente dominante en el Estado. Al definir la “Misión del organismo” que “administra el 50% del Presupuesto Nacional”, planteaba que:

el cambio profundo que se está llevando a cabo tiene por fin convertir a ANSES de un organismo con un bajo nivel de servicio a los clientes, sin sistemas mínimos de control, con procesos lentos y poco confiables, y una estructura burocrática, en un organismo eficaz y productivo, con procesos ágiles y transparentes. Para ello se requiere personal con espíritu de servicio, capacitado y motivado y gerentes profesionales con capacidad de gestión. ANSES aspira a ser un organismo modelo, liderando la modernización del Estado.

El Plan preveía medidas de contingencia y otras estructurales para una ANSES cuyo principal desafío era “reinventarse a sí misma”. Los objetivos se sintetizaban en: 1) Transparencia en el manejo de los fondos, 2) Mejoras en la calidad del servicio, 3) Eficiencia en el manejo de la organización, 4) Profesionalización de los recursos humanos, 5) Modernización de la gestión informática y 6) Mejorar la imagen institucional.

Partiendo de un diagnóstico sobre las deficiencias del servicio, el plan aspiraba a reducir los tiempos de espera y duración de los trámites, eliminar el trato diferencial entre gestores y “clientes comunes”, abrir nuevas Unidades de Atención Integral (UDAI) para “garantizar la atención personalizada en menos de una hora de viaje”, implementar la Unidad de Atención Telefónica para reducir la afluencia a las UDAI. La reducción de personal pasante y contratado, la modificación de la estructura orgánica y la incorporación de personal “con vasta experiencia gerencial” con un sistema de remuneraciones propio y con un componente variable relacionado a su “rendimiento individual y del área a la que pertenece”.

Las líneas de acción en términos de gestión “de personas”, “de aportes y contribuciones”, “de productos”, de “pago de beneficios”, “control del fraude”, “gestión de la red de UDAI” e “información de gestión” partían de la decisión política de erigir una ANSES basada en el gerenciamiento, respaldada

en indicadores y orientada a resultados. Se identificaban, clasificaban y jerarquizaban los problemas concretos, planteando objetivos que cada área debía llevar a cabo para revertir las causas y alcanzar los resultados deseados.

Con esta hoja de ruta para los siguientes años de gestión, se llevó a cabo una reestructuración del organismo a través de la contratación de consultoras externas, una severa reducción de personal y un funcionamiento acorde a los intereses del capital financiero.

En 1999 asumió el gobierno de la Alianza que profundizó el deterioro del sistema previsional, manteniéndose las AFJP como actor principal del sistema. El presidente Fernando De la Rúa firmó el Decreto N° 1057 de 2000 decidiendo la intervención de la ANSES “a fin de propender a una mejor organización operativa y a la eficientización de recursos humanos y materiales”. Medidas como el recorte del 13% en jubilaciones y salarios públicos adoptadas por la gestión de Patricia Bullrich al frente del Ministerio de Trabajo, la reducción del 11 al 5% del aporte a los afiliados a las AFJP y el Programa de “déficit cero” para cumplir con lo ordenado por los organismos internacionales de crédito, fueron parte de un proceso decisional que abonó al escenario de crisis económica, social y política de finales de 2001.

Como resultado de este proceso, los haberes previsionales continuaron congelados y la cobertura del sistema previsional cayó abruptamente, hasta tocar el piso del 57% de las personas en edad de jubilarse en 2003.

## **Los Planes Estratégicos II y III: desde la Gestión por Resultados hasta la Agencia Social del Estado nacional**

A partir de la presidencia de Néstor Kirchner, la ANSES se transformó en una herramienta de mejora de las condiciones de vida de la población, en especial de las personas mayores a partir de un proceso de reforma progresiva del sistema previsional. Desde 2003, el Poder Ejecutivo instrumentó una serie de aumentos de los haberes mínimos y de recomposición del valor de los haberes medios, luego ampliado a todas las jubilaciones y pensiones.

En 2005 entró en vigencia la Ley N° 25994, que estableció durante un plazo de dos años y medio una jubilación anticipada para las personas de edad (55 o más y 60 o más varones y mujeres, respectivamente) que se encontraban desempleadas y reunían los treinta años de aportes y un plan de regularización de deuda previsional (moratoria), a pagar mediante el descuento en cuotas mensuales del nuevo haber jubilatorio. Esta política de inclusión previsional se implementó durante la gestión de Sergio Massa al frente al organismo y permitió a 1,5 millones de ciudadanas y ciudadanos que habían sido “víctimas de prácticas laborales fraudulentas” y afectadas por el desempleo estructural que había dejado el ciclo neoliberal pudieran acceder finalmente a un derecho que les había sido negado por años.

En 2004, el Poder Ejecutivo logró la sanción de la Ley N° 25877 de ordenamiento del régimen laboral, revirtiendo la flexibilización y signando la política de creación de empleos con derechos del ministro Carlos Tomada. Luego, recompuso por Decreto N° 1806 el financiamiento del sistema previsional

con la eliminación del tope de remuneración sujeta a contribuciones patronales impuesto durante los últimos diez años. En 2005, restituyó el régimen previsional de docentes asegurando el 82% móvil del último cargo en actividad, que había sido derogado en el marco de la reforma de 1993, respondiendo a la reivindicación de los sindicatos del sector, en especial de la CTERA. Lo mismo hizo con el régimen de investigadores científicos y tecnológicos.

En este período, también se incrementó notablemente el otorgamiento de pensiones asistenciales a personas con discapacidad, por vejez y madres con siete hijos, dejando de lado las restricciones presupuestarias para este fin. También se amplió la cobertura a todos los Veteranos de la Guerra de Malvinas quienes obtuvieron el reconocimiento de una pensión honorífica de tres haberes mínimos, a partir del Decreto N° 1357 del año 2004.

El paso siguiente fue la sanción en 2006 de la Ley N° 26222 de “libre opción jubilatoria”. Esta reforma no solamente permitió retornar al régimen de reparto a quienes había optado por –o habían sido pasados compulsivamente a– una AFJP, sino que también traspasó a todas las mujeres mayores de 50 años y varones mayores de 55 años con capital acumulado insuficiente en su cuenta individual, mejoró el coeficiente de cálculo del haber inicial del régimen de reparto, fijó límites al cobro de comisiones a las administradoras privadas y creó por Decreto N° 897 el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que se constituyó con los fondos de capitalización individual recuperados.

La crisis del consenso neoliberal y el liderazgo asumido por Néstor Kirchner para reposicionar al rol Estado, desde una perspectiva nacional y popular, como actor principal en el ejercicio del poder político en favor de los sectores populares en el conflicto de intereses con los poderes fácticos y corporaciones, fue una marca de época de los gobiernos surgidos en la posconvertibilidad. Esta impronta de gobierno se expresó en políticas redistributivas, de desendeudamiento externo, crecimiento del sector productivo, pleno empleo y ampliación de derechos laborales y sociales, mejora del salario y negociación colectiva, crecimiento del mercado interno y generación de valor agregado para una mayor competitividad externa, de modernización de la sociedad, integración regional, fortalecimiento del sector público en áreas como salud, educación, ciencia y tecnología, cultura y protección social, entre otras tantas nuevas perspectivas.

En este contexto, la ANSES fue delineando un nuevo rol y recobrando potencia institucional a partir de la reformulación de sus objetivos y el crecimiento de su estructura administrativa para atender la política de inclusión previsional puesta en marcha.

El organismo adoptó el Modelo de Gestión por Objetivos y Resultados, caracterizado por la planificación estratégica, la creación de valor público, la optimización del desempeño institucional, el cumplimiento de objetivos, el monitoreo y evaluación, la mejora en la utilización de recursos, la introducción de incentivos, la transparencia y rendición de cuentas y las acciones estratégicas para atender las demandas sociales (Makón, 2014).

El Plan Estratégico II 2002-2005 ya planteaba objetivos de mediano y largo plazo, destacando a la “gestión de la calidad” como una de sus principales herramientas de gestión. La Resolución ANSES

N° 640 de mayo de 2003 definió el Plan Operativo Anual (POA) en base al “modelo de gestión por resultados”, considerando que:

dato que la situación nacional ha llevado paulatinamente al incremento de las actividades del organismo, en los servicios destinados a paliar las necesidades de las franjas de la población en riesgo social o más desfavorecidas, atendiéndolas en los más diversos rincones del territorio y en condiciones de extrema vulnerabilidad, proveyendo directamente el seguro de desempleo, las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares, etc., e indirectamente, asistiendo operativa y técnicamente, al Plan Jefes y Jefas de Hogar, asegurando la única respuesta posible del Estado Nacional, de manera eficiente y eficaz.

En línea con la Carta Compromiso con el Ciudadano, cuyo objetivo consistía en simplificar la gestión y reducir los tiempos de resolución de los trámites, el POA se conformaba por indicadores de gestión reflejados en el “Tablero de Gestión Integral” y se encomendaba a la Gerencia de Planeamiento a realizar el informe trimestral de seguimiento indicando “el grado de cumplimiento de las metas asignadas en miras a detectar eventuales desvíos y/o la necesidad de reformulación de objetivos”.

Este sistema de indicadores de gestión integral del organismo se fue afianzando como “sustento para la mejora continua del accionar de ANSES” (Resolución ANSES N° 909/04) y consolidando el modelo de gestión por resultados como “una herramienta de implementación eficiente para enfrentar el creciente desarrollo de actividades y servicios encomendados por el Estado Nacional a esta ANSES” (Resolución ANSES N° 362/06), aprobando año tras año el POA y los Proyectos y Compromisos de Resultados de Gestión. En octubre de 2007, el POA fue redefinido por Resolución ANSES N° 640, “en virtud de los cambios de contexto producidos, tanto internos como externos al organismo”, entre los cuales se destacaron ese año la sanción de la Ley de Libre Opción Jubilatoria y la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

Los resultados concretos de este período fueron notables, ya que la cobertura previsional de las personas mayores de 65 años creció del 68,9% en 2005 al 90,7% en 2010, siendo las principales destinatarias las mujeres. La recomposición de los haberes previsionales, la garantía de haber mínimo legal, la inclusión previsional y la libre opción por el régimen de reparto legitimaron el rol estatal en la gestión del sistema previsional.

Al asumir su mandato, Cristina Fernández de Kirchner envió el proyecto de movilidad jubilatoria que estableció un índice combinado entre recaudación de la seguridad social y variación salarial. La aplicación de esta ley venía a subsanar el atraso en la actualización de las jubilaciones de mayor valor producto de los aumentos que había priorizado a los haberes mínimos y medios entre 2003 y 2006, luego de que la Corte Suprema de Justicia le ordenara al Poder Legislativo establecer un índice objetivo a partir de un fallo, conocido como caso “Badaro”. Este fallo sentó jurisprudencia y derivó en una ola de demandas judiciales a la ANSES por reajuste de haberes.

Seguidamente, el PEN envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley para estatizar el sistema previsional, eliminando el régimen de capitalización individual de las AFJP que obtuvo el consenso para la sanción de la Ley N° 26425 creando el nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), definido como *régimen público de reparto asistido*, basado en el principio de solidaridad intergeneracional y sustentable a partir de la incorporación del capital acumulado en las cuentas individuales al FGS.<sup>5</sup> El fondo de garantía de las jubilaciones y pensiones comenzó un crecimiento y capitalización de sus recursos,<sup>6</sup> impulsando políticas públicas orientadas al desarrollo productivo nacional, la creación de empleos y la protección social.

La decisión presidencial para encarar esta reforma revistió una importancia particular, dado el escenario de conflictividad que debió enfrentar el gobierno ante las patronales agropecuarias por la implementación de retenciones móviles a las exportaciones de productos primarios. En marzo de ese año, la llamada Mesa de Enlace comenzó a cortar rutas y desabastecer de productos primarios, contando con el apoyo de los partidos opositores, los grandes medios de comunicación y cuyo saldo fue el rechazo del Congreso Nacional al proyecto de ley, contando para ello con el voto en contra del propio vicepresidente en el Senado. A pesar del *lobby* de las AFJP, el consenso social en favor de la estatización del sistema impulsó esta reforma, ante los pésimos resultados demostrados por el régimen de capitalización individual, agravados por la crisis financiera internacional. De la elaboración del proyecto participó el entonces titular de la ANSES, Amado Boudou, y fue apoyado por las centrales sindicales y aprobado por mayoría en ambas cámaras.<sup>7</sup>

Danani y Hintze (2011: 141) señalan que en esta decisión se sustentó en el valor de la solidaridad como principio rector con el objetivo de la redistribución e inclusión social. Las autoras consideran que se trató de una contrarreforma, que a la vez fue medio y resultado de una lucha ideológica por la cual se pasaba de “un Estado que había postulado limitarse a procurar o complementar la provisión de aquello en lo que el mercado no era ‘enteramente eficiente’ [...] a un Estado que decía asumir la obligación de otorgar beneficios de la seguridad social”.

Esta reforma estructural del sistema previsional constituyó un verdadero hito en la gestión presidencial, coherente con el proyecto de recuperación de otras áreas estratégicas del Estado nacional para la gestión pública y redefinió la agenda de la seguridad social, con la ampliación de derechos a través de nuevos programas.

La creación más destacada de este período es la sanción por Decreto N° 1602 de 2009 de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH),<sup>8</sup> creada para igualar el derecho de las niñas,

5 La crisis financiera internacional de 2008 afectó fuertemente los activos en manos de las AFJP, que sufrió la mayor caída en términos interanuales (19,26%).

6 El capital del FGS aumentaría desde los 28.600 millones de dólares en diciembre de 2008, hasta los 68.100 millones de dólares en diciembre de 2015.

7 En Diputados por 160 votos a favor, 75 negativos y 2 abstenciones. En Senadores por 46 a favor, 18 en contra y 1 abstención.

8 El Decreto estableció que la AUH se financie con los rendimientos del FGS, mostrando el círculo virtuoso que permitía que las utilidades producidas por el fondo recuperado de manos del sector privado se apliquen a garantizar este nuevo derecho.

niños y adolescentes de las familias de trabajadores y trabajadores desempleados o con trabajos no registrados, que logró duplicar la cobertura del Sistema de Asignaciones Familiares. En 2011, se ampliaría la Asignación por Embarazo, ambos programas coordinados con la política educativa y sanitaria, dado que se definió la corresponsabilidad de las madres de presentar certificados de vacunación, control de salud y asistencia escolar.

La ley de reestatización ponía al FGS bajo la supervisión de una Comisión Bicameral del Congreso y creaba el Consejo de Monitoreo con representaciones de jubiladas y jubilados, ambas centrales sindicales, organizaciones empresariales y bancos.

En estos años, también se consagraron derechos previsionales para los siguientes colectivos, entre ellos: construcción (Ley N° 26494), docentes universitarios (Ley N° 26508), trabajo agrario (Ley N° 26727), casas particulares (Ley N° 26448), empleo protegido (Ley N° 26816) y actores-intérpretes (Ley N° 27203).

Este nuevo paradigma de la seguridad social se expresó institucionalmente en el Plan Estratégico III, formulado para el período 2009-2011 y presentado por Resolución ANSES N° 219 de ese año, ya bajo la gestión de Diego Bossio. Por entonces, se consideró que:

el planeamiento estratégico es una práctica que permite traducir coordinadamente en decisiones y acciones los compromisos a través de la gestión diaria, asumidos ante la ciudadanía, en un proceso medible en el que se identifican los objetivos [...] que contribuyan a continuar el posicionamiento de ANSES como la Agencia Social del Estado Nacional.

La visión, misión y funciones de ANSES habían cambiado sustantivamente en los últimos 6 años. Ya no solamente se planteaba las mejoras en términos de gestión operativa, eficacia en los procesos y evaluación de los resultados, sino que desplegaba su capacidad política entendida como “la habilidad de los actores estatales para articular con los actores sociales las políticas públicas con la finalidad de implementarlas con el apoyo de los sujetos sociales/ciudadanos a quienes incumben (Cao et al., 2016).

La ANSES asumía que el rol del Estado se consolidaba como garante de la seguridad social, con el crecimiento en un 55% de la cobertura previsional entre 2004 y 2008, la mejora en el cálculo de las prestaciones, el esquema de inversiones sobre la economía real a través del FGS y la Ley de Movilidad. La visión y valores de su plan estratégico para los siguientes años incorporaba “respeto, cordialidad, compromiso y agilidad en el servicio brindado a los ciudadanos y a nuestros compañeros de trabajo”. A su vez, realizaba un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). Entre las primeras, reconocía la importante red descentralizada con alcance en todo el territorio nacional, los recursos humanos idóneos y con alto compromiso, la mayor sustentabilidad del SIPA, la base de datos interconectada. Entre las oportunidades, la mayor capacidad de gestión, el mayor conocimiento por parte de la población de sus derechos y deberes con la seguridad social, la incorporación de personal motivado, la valorización del rol del Régimen Previsional Público. Entre las debilidades, la necesidad

de mejorar los sistemas de información gerencial, de implementar progresivamente criterios asociados al plan de carrera, mejorar aún más los canales de comunicación interna y externa, de disminuir los niveles de litigiosidad, de mejorar los recursos microinformáticos y edilicios. Entre las amenazas, la demanda externa de recursos humanos calificados en tecnología informática, los cambios legislativos no analizados con impacto en el SIPA y la necesidad de que otros organismos compartan datos para evitar pagos indebidos. El diagnóstico se completaba con datos sobre la mejora de los haberes, el crecimiento exponencial de la afluencia de público y de trámites iniciados entre 2001 y 2008, el fortalecimiento en las fuentes de financiamiento, el aumento de las erogaciones y una proyección de la evolución de la cobertura para los siguientes cuatro años. Los objetivos estratégicos fueron: 1) Mejorar la calidad en el acceso a los servicios brindados a la ciudadanía, 2) Lograr mayor eficiencia y eficacia en los procesos internos, y asegurar transparencia en su administración, 3) Consolidar el rol de ANSES como organismo ejecutor de las políticas de seguridad social del Estado nacional y 4) Optimizar los procesos relacionados con la administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA. Para alcanzar cada uno de ellos se definieron acciones específicas.

Como saldo de todo este período, la ANSES logró un desarrollo creciente de su organización, profundizó su despliegue territorial y su modalidad de gestión desconcentrada. De las 33 UDAI con que inició en 1996, disponía de 145 en 2006 y llegaría a 326 unidades, oficinas y puntos de atención en todo el país en 2012. Al frente de las unidades de atención comenzaron a ser designadas militantes y dirigentes políticos locales de organizaciones afines al gobierno nacional. Esta presencia se complementó con otras instancias de articulación social, como la creación de una Unidad de Gestión Previsional en convenio con sindicatos y del Programa Integradores por el cual desarrolló acciones en el territorio a partir de la implementación de la AUH. El Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados, instancia que había sido creada por resolución del organismo sin ninguna facultad de decisión sobre la política, activó la participación institucional de representantes de centros y federaciones más representativas permitiendo que consulten, opinen y recomienden sobre temas relativos a la mejora de la atención y agilización de trámites.

En cuanto a los recursos humanos, los 5960 agentes con que había quedado diezmada su planta permanente, pasaron a ser 8.300 en 2006 y llegaría a contar con más de 15.000 trabajadoras y trabajadores en 2012.<sup>9</sup> Entre 2004 y 2008, el organismo llevó adelante un proceso de regularización del empleo y puesta en marcha de un plan de carrera administrativa del personal.

En 2010 el gobierno nacional lanzó el Programa Conectar Igualdad en el marco del Programa Nacional de Inclusión Digital Educativa. ANSES presidió el Comité Ejecutivo coordinando acciones con el Ministerio de Educación y su presupuesto fue incorporado al de la seguridad social. Hasta 2015, cumplió el objetivo de entregar 4,7 millones de netbooks a alumnos/as y docentes de escuelas públicas de todo el país. Para esto creó una dirección, contrató personal especializado y se apoyó en la red de

<sup>9</sup> En diciembre de 2008 se incorporaron más de 3.000 trabajadoras y trabajadores provenientes de las ex AFJP.

UDAI, ocupándose de efectuar licitaciones, desarrollar software, relevar establecimientos y estudiantes, coordinar la logística para la entrega y brindar soporte técnico.

En junio de 2012, se creó el Programa PROCREAR destinado a brindar acceso al crédito para la construcción, ampliación, refacción de vivienda única familiar y desarrollo urbanístico. El Comité Ejecutivo fue integrado por la ANSES y el Ministerio de Planificación Federal. El FGS fue un actor principal dado que invirtió en el fideicomiso, activando la producción del sector de la construcción y brindando soluciones habitacionales a 198.000 familias.

En 2014, se lanzó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) para estimular y fortalecer las trayectorias educativas de jóvenes de entre 18 y 24 años, de familias en situación de vulnerabilidad. La ANSES gestionó las solicitudes, controló el derecho de las y los jóvenes en función de la información provista por el Ministerio de Educación y pagó más de 724.000 liquidaciones en 2015.

Ese mismo año, el gobierno logró la sanción de la Ley N° 26970 poniendo en marcha nuevamente por dos años un plan de regularización de deuda para incluir al sistema previsional a las personas que, cumplida la edad jubilatoria, les faltaban años de aporte hasta 2003. Esta nueva moratoria permitió el acceso de más de 1 millón de personas mayores a este derecho.

En cuanto a la relación entre los actores sindicales y el gobierno, luego de la reelección de 2011, se intensificó la fractura de las centrales sindicales en virtud del alineamiento político asumido por sus dirigentes y la construcción de distintas agendas reivindicativas. Mientras que gobierno asumía conducir un Proyecto Nacional, Popular y Democrático confrontando con los poderes concentrados a partir de un eje central en las políticas redistributivas y la ampliación de derechos; los dirigentes sindicales expresaban diversos intereses corporativos y lógicas de acción gremial. La cuestión previsional fue entonces un elemento más puesto en tensión en este conflicto político. El agrupamiento que conformaron la CGT Azopardo, Azul y Blanca y la CTA Autónoma lanzaron una serie de paros y movilizaciones reclamando al Estado la deuda con las obras sociales, la elevación del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, la no discriminación en el pago de asignaciones familiares a los trabajadores por encima del tope y el 82% móvil para los jubilados. Este último reclamo en particular había sido objeto de un veto presidencial cuando en octubre de 2010 se sancionó una ley que pretendía establecer una jubilación mínima del 82% del salario mínimo y el reajuste de todas las jubilaciones, sin prever fuentes de financiamiento. Este sector desafiaba núcleos centrales de estas políticas públicas y presentaba una confrontación abierta, dejando sin espacio la negociación. El agrupamiento sindical conformado por la CGT Alsina y la CTA de los Trabajadores, nucleaba organizaciones afines al gobierno, ya sea por identidad con el proyecto político, por reconocimiento a las políticas públicas que beneficiaban a sus bases –incluyendo las reformas a la seguridad social–, por obtener una posición relativa de poder mayor sus dirigentes o por la combinación en distintos grados de todos esos elementos.

En resumen, el Estado recuperó un rol central como proveedor de bienestar social, producto del carácter inclusivo, redistributivo y ampliador de derechos de las políticas de seguridad social, con eje la reforma del sistema previsional. Mientras que en 2003 el sistema previsional contenía a 1,9 millones

jubilados, al finalizar el mandato de Cristina Fernández de Kirchner gozaban de una jubilación 4,8 millones de personas mayores, diferencia que se explica por la implementación de las moratorias y el fortalecimiento de los recursos por la reestatización del SIPA. La aplicación de la ley de movilidad produjo una mejora real del 26% del valor de las jubilaciones y pensiones.

En este período, se fortalecieron las capacidades técnicas y operativas de ANSES, que redefinió sus objetivos estratégicos con una visión inclusiva como “Agencia Social del Estado Nacional”, cuyas funciones se ampliaron a medida que se extendieron nuevos derechos. Algunas de las amenazas que esbozaba su plan estratégico III como la “alta litigiosidad” del sistema previsional fueron objeto de tensión política en función de la acumulación de fallos judiciales contra ANSES por reajuste a haberes, cuestión que sería objeto central en la construcción de la agenda opositora y de intervención del gobierno que asumiría en diciembre de 2015. En un fallo del 23 de noviembre de ese año, la Corte Suprema, con el argumento de la derogación del régimen de AFJP, declaró inconstitucional la cláusula del Pacto Federal de 1992, ordenando la devolución a las provincias del 15% de la masa coparticipable destinada al financiamiento de ANSES.

## **Neoliberalismo tardío: Estado capturado y gestión del riesgo social**

En diciembre de 2015 asumió el gobierno nacional la Alianza Cambiemos con la presidencia de Mauricio Macri cuyo proyecto se concentró en revertir el ciclo redistributivo anterior en favor de los sectores económicos concentrados –energéticas, sector agroexportador, financiero–, iniciar un nuevo proceso de endeudamiento externo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), desindustrializar, precarizar el trabajo y bajar los salarios. Las políticas de ajuste comenzaron inmediatamente con la devaluación del peso, el aumento de tarifas de transporte, gas y energía y el recorte de prestaciones médicas del PAMI.

García Delgado y Gradín (2017: 18) denominaron “neoliberalismo tardío” a este proyecto que, compartiendo las características principales del proceso que durante la década de 1990 logró consenso en nuestro país y en la región, se *aggiornó* a los nuevos tiempos a través de elementos como una mayor capacidad comunicacional de las elites, la exaltación de una cultura individualista y el “emprendedurismo” y la retórica anticorrupción. A la vez que se diferencia de su versión original, dado que ya no existe el pensamiento único, el mundo es multipolar y los países adoptan reglas proteccionistas y, producto de las experiencias previas, existe una mayor conciencia de los derechos y el acceso a mejores condiciones de vida por parte de los sectores populares.

Para realizar sus objetivos, este proyecto transformó al Estado capturando las funciones ejecutivas en manos de los ejecutivos (CEO, por su nombre en inglés) de las grandes corporaciones privadas, que pasaron de esos mandos de dirección a regular esas actividades económicas desde el Estado. La gestión pública se basó en una racionalidad técnica bajo el paradigma de gobierno abierto y vino a realizar una

tercera reforma del Estado, rompiendo con los valores y saberes acumulados y despidiendo trabajadoras y trabajadores estatales por su afiliación política al gobierno saliente.

El Poder Ejecutivo redefinió la cuestión previsional sobre dos ejes: la distinción entre quienes habían realizado el esfuerzo de contribuir y aquellos a quienes se les había “regalado” su jubilación y la mala utilización de “la plata de los jubilados”. Para el gobierno, el problema del sistema previsional era que se había “achatado” la pirámide de ingresos y la solución pasaba por utilizar los fondos del FGS para reajustar los haberes jubilatorios y resolver el proceso de judicialización como parte de lo que llamaba la “pesada herencia” del período anterior.

Con este argumento, a mediados de 2016 logró la sanción de la Ley N° 27260, que estableció el programa de Reparación Histórica, consistente en recalcular con nuevos índices de actualización los haberes previsionales y proponer acuerdos de reajuste utilizando los recursos provenientes de un blanqueo de capitales y de la puesta en venta de activos del FGS. A su vez, puso un plazo de finalización a la moratoria y creó la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM), que fijó en el 80% del haber mínimo y a partir de los 65 años, incompatible con otra prestación y el trabajo registrado. También estableció un plazo de tres años para discutir una reforma integral del sistema previsional. Además, la ley anexó el Pacto Fiscal por el cual el Estado nacional devolvió el 15% de la masa de impuestos coparticipables a las provincias y ordenó la “armonización” de las cajas provinciales no transferidas, con un plazo límite para la asistencia financiera proveniente de ANSES. Durante estos primeros meses de gestión, jubilados y jubiladas sufrieron el ajuste en las prestaciones médicas del PAMI, su obra social.

Por Resolución N° 3 de 2016 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, se conformó la Comisión de Fortalecimiento de la Seguridad Social, nucleando a los organismos vinculados a la cuestión previsional en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social (ANSES, AFIP, Superintendencia de ART, Superintendencia de Servicios de Salud), el Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES, que nuclea a las cajas profesionales) y representantes sindicales. Los temas de agenda fueron: la persistencia de elevada informalidad laboral, las dificultades para acceder a niveles adecuados de cobertura a través del régimen contributivo, escasa transparencia en las fuentes de financiamiento, los problemas de coordinación entre regímenes nacionales, provinciales y municipales y la elevada litigiosidad. Durante casi años esta Comisión trabajó a puertas cerradas delineando opciones de reforma del sistema previsional: para actualizar las rentas de referencia y base contributiva de autónomos y monotributistas, unificar el financiamiento de regímenes diferenciales, promover la prolongación voluntaria de la vida activa, establecer un “beneficio proporcional” y un “beneficio completo” por encima de la PUAM y crear un pilar voluntario administrado por entidades sin fines de lucro, entre otras.

Varias de estas opciones coincidían con las recomendaciones expuestas por el FMI en su informe publicado en noviembre de *cambiar la fórmula de movilidad*, reemplazándola por el IPC, lo cual “reduciría el déficit actuarial en 20% del gasto”; *bajar la tasa de reemplazo*, “que es actualmente del 72% del salario promedio (muy por encima del 53% de los países de la OCDE) al 60%” e *incrementar gradualmente la edad de retiro de las mujeres*, “de 60 a 65 años en los próximos 10 años”. En una reunión de

la Comisión Bicameral de ese año, el entonces director ejecutivo de ANSES, Emilio Basavibaso, había expuesto a favor de un esquema que incluyera un “pilar de ahorro individual voluntario”, intentando reeditar las cuentas de capitalización individual.

En mayo de 2017, se sancionó la Ley N° 27360 aprobando la Convención Interamericana de Protección de Derechos de las Personas Mayores; cuya sanción había sido impulsada por nuestro país y conseguida en el seno de Naciones Unidas en 2015.

Con los resultados a su favor en las elecciones legislativas de medio término, el gobierno hizo público su proyecto de ajuste sobre el sector de jubilados. El presidente presentó un paquete de reformas y sostuvo que “nos debemos dar una conversación adulta y honesta sobre la sustentabilidad del sistema previsional [...] la ANSES no da para más, está al borde de la quiebra”. También se refirió a la cuestión sindical diciendo que “no puede haber más de tres mil sindicatos en la Argentina y que solo seiscientos firmen paritarias” y denunció que “la mafia de los juicios laborales es uno de los principales enemigos de la creación de trabajo en nuestro país”.<sup>10</sup>

En ese contexto, el gobierno circuló un anteproyecto de ley de reforma laboral con cláusulas de flexibilización de la jornada, modificaciones al régimen de indemnizaciones y creación de una agencia de evaluación de tecnologías de la salud, entre otros aspectos regresivos y envió al Congreso el proyecto reforma del índice de movilidad jubilatoria, en línea con las recomendaciones del FMI.

El conflicto social en torno de esta reforma fue escalando y reagrupando a los sectores sindicales y movimientos sociales ante la intención clara del gobierno de aplicar un serio ajuste al sistema previsional. El frente conformado por los sindicatos de la CGT nucleados en la Corriente Federal de Trabajadores (CFT) más Camiones, ambas CTA, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y otros movimientos sociales y políticos, entre los que se destacan organizaciones de jubiladas y jubilados, fueron algunos de los actores que se movilizaron para repudiar la medida. Las jornadas del 14 y 18 de diciembre de 2017 fueron masivas y fuertemente reprimidas por el gobierno nacional. La CGT oficial, hasta entonces alineada con el gobierno, se vio obligada a declarar tímidamente el paro general desde el mediodía del 18. Durante la madrugada del 19 se aprobó la ley mientras a la zona aledaña al Congreso seguían llegando manifestantes.

La nueva Ley N° 27426 modificó la movilidad con una fórmula combinada (70% índice de precios y 30% variación salarial), estableció el 82% del SMVM para quienes hayan accedido a la jubilación con treinta años de aportes y extendió hasta los 70 años la edad a la que las empresas pueden intimar a jubilar a empleados y empleadas. Otras leyes sancionadas a finales de 2017 impactaron en el sistema: la Ley N° 27430, que unificó las alícuotas de contribuciones patronales y eximió de impuesto a las ganancias a los aportes correspondientes a los planes de seguro de retiro privados administrados por entidades bajo control del Superintendencia de Seguros de la Nación, la Ley N° 27432 destinó el 100% del impuesto a los débitos y créditos con destino a la ANSES (en reemplazo del 20% del

---

10 Discurso pronunciado en un acto en el Centro Cultural Kirchner el 30 de octubre de 2017.

impuesto a las ganancias). Mientras que el gobierno insistía con el déficit del sistema previsional, impulsaba medidas para restarle financiamiento contributivo.

Al tiempo, el ajuste a jubiladas y jubilados empezaba a erosionar la legitimidad del gobierno y le restaba posibilidades de avanzar con el proyecto de reforma laboral, que quedó suspendido.

En cuanto a los regímenes diferenciales de previsión, aquellas actividades por las que se accede a la jubilación ordinaria con una edad reducida por envejecimiento prematuro, se sancionó el Decreto N° 633/18 para unificar en 2% la contribución patronal adicional.

Pocos meses después, el gobierno resolvió unilateralmente tomar 45.000 millones de dólares de deuda con FMI, quedando fuertemente condicionado en sus márgenes de autonomía para el diseño de política económica, tanto de su gestión como de las que vendrían después. La cuestión previsional formó parte del memorándum de entendimiento.

La gestión de la ANSES siguió el curso de estas reformas y retomó un modelo gerencial actualizando los lineamientos de la década de 1990. Si en aquellos años, la estrategia suponía la extinción del régimen de reparto, ahora su función principal era garantizar un “piso de protección social”, según el Banco Mundial.<sup>11</sup> A su vez, discontinuó programas como Conectar Igualdad y PROCREAR, mientras que transfirió PROGESAR al ámbito del Ministerio de Educación.

El modelo gerencial se tradujo no solamente en la designación de CEO en el nivel central de la administración y en el FGS, sino también en el despido inmediato, masivo y sin justa causa de mandos medios con perfil político. Al mismo tiempo se desmanteló la Dirección de Desarrollo Territorial, eliminando el rol de “integradores”, cuya tarea principal era acercar la gestión del organismo a la población en situación de vulnerabilidad social.

El *dossier* de objetivos de gestión enumeraba: 1) Ventanilla única digital y presencial, 2) Asegurar la precisión y celeridad en los beneficios, 3) Centro de Análisis de gestión de la información para el desarrollo humano, 4) Fortalecimiento del sistema previsional, 5) Reparación Histórica, 6) Estrategia nacional para adolescentes, 7) Política de ingreso familiar y 8) Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Dado que el esquema previsional acentuaba la prestación no contributiva, se decidió achicar las áreas de gestión previsional. El modelo de Ventanilla Única Social, presentado como estrategia para simplificar y agilizar el acceso a todas las prestaciones y sociales en las UDAI (PAMI, RENAPER y Ministerio de Desarrollo Social), resultó un modo de ver la relación de ANSES con la ciudadanía más como un mero trámite que como la realización de un derecho. El Órgano Consultivo cambió su denominación a Programa Adultos Mayores, dejando de lado las reuniones consultivas. Las funciones de control prestacional del organismo acentuaron los criterios de exclusión. Se asumió la gestión de las pensiones

---

<sup>11</sup> Para el BM los “sistemas de protección social ayudan a las personas y familias, en particular de sectores pobres y vulnerables, a hacer frente a las crisis, encontrar empleo, mejorar la productividad e invertir en la salud y educación de sus hijos y protegen a la población de edad avanzada [...] para darles la oportunidad de mejorar su situación”.

asistenciales al mismo tiempo que se suspendía su otorgamiento por la nueva Agencia Nacional de Discapacidad. También se incorporó la atención de titulares de otros programas sociales del MDS.

Hacia el final de la gestión, se publicó la Resolución SG N° 21 con el Plan de Gestión 2019, que incluía una serie de proyectos que apuntaban a profundizar los mismos lineamientos mediante acciones como el análisis de reforma de los regímenes especiales y diferenciales, el estudio sobre historias laborales y edades de retiro, la gestión de información de las personas,<sup>12</sup> implementar políticas para las “poblaciones vulnerables”, la optimización de la gestión de cobro de los créditos mediante una central de deudores, la implementación del sistema liquidador CUNA y el fortalecimiento del modelo de control.

Este modelo se complementó consolidando la tercerización del 80% del servicio de atención telefónica y la centralización de las áreas de gestión de beneficios en las denominadas “mesas de cómputos”. En materia de recursos humanos, achicó un 20% la planta de personal mediante despidos sin causa y retiros voluntarios. Estas decisiones fueron concebidas por un plantel gerencial desprendido de compromiso con el valor de lo público y asesorados por consultoras privadas.

La degradación de los derechos laborales y de la seguridad social dio un paso más con el Decreto N° 801 del 5/9/2018, por el cual el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se fusionó en el nuevo Ministerio de Producción y Trabajo y la Seguridad Social, ANSES incluida, pasó a la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

El cambio de sentido que adoptó la planificación estratégica de ANSES se expresó a través de un marco conceptual que volvió a denominar “beneficiarios” a las y los titulares de derecho de la seguridad social y eliminó toda mención a la inclusión social reemplazándola por la noción de “poblaciones vulnerables”. El poder adquisitivo de la jubilación mínima perdió 15% entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019, se produjo una mayor estratificación –objetivo buscado con la ley de reparación histórica–, por lo que por los quintiles, el Fondo de Garantía muestra una evolución negativa con caída del 47% durante los cuatro años de gestión (pasando de 66.000 millones a 34.000 millones de dólares) y se modificó el estatus de derechos que aseguraba el sistema previsional integrado, distinguiendo PUAM, prestaciones obtenidas por moratorias y prestaciones con 30 años o más de aportes y prestaciones reajustadas por el programa de reparación histórica.

## **El camino de la planificación estratégica con enfoque de derechos**

A partir de la gestión presidencial de Alberto Fernández y de Fernanda Raverta al frente del organismo, se inició un proceso de recuperación de la seguridad social y del rol de la ANSES en la atención de la ciudadanía con enfoque de derechos. En campaña, el presidente había sostenido que “entre los jubila-

<sup>12</sup> Este objetivo se tradujo en la creación del programa “Oficina de la Información” para integrar datos de las personas procedentes de ANSES y otros organismos, uno de cuyos proyectos consistió en la creación de una “Ficha Única Social” con el objeto de “poder identificar a los segmentos más vulnerables de la población”.

dos y los bancos, elijo a los jubilados”, una vez electo, planteó que su política social se ocuparía de todas las personas, pero estableciendo un orden de prioridades guiado por la máxima “primero, los últimos”.

En el marco de una de sus primeras iniciativas, el gobierno nacional logró la sanción de la Ley N° 27541 de Emergencia Pública y Solidaridad Social, que entre otras decisiones, fortaleció el financiamiento con la creación del impuesto a la adquisición de moneda extranjera, el reposicionamiento de las contribuciones patronales y suspendió la aplicación del índice de movilidad vigente, convocando a representantes del Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los miembros de las comisiones del Congreso de la Nación competentes en la materia para que “proponga un proyecto de ley de movilidad de los haberes previsionales que garantice una adecuada participación de los ingresos de los beneficiarios del sistema en la riqueza de la Nación, de acuerdo con los principios de solidaridad y redistribución”. La Ley N° 27546 armonizó algunos de los aspectos de los regímenes especiales de jueces, Ministerio Público y Servicio Exterior.

Durante 2020, año signado por la pandemia de COVID-19, la ANSES gestionó tres pagos del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) a 8.970.000 trabajadoras y trabajadores que debieron suspender su actividad y no contaron con ingresos laborales, para lo cual combinó desarrollo de su plataforma web y operativos en los barrios. A su vez, se suspendió el cobro de las cuotas de los Créditos ANSES y se decretaron los aumentos de jubilaciones y asignaciones por decreto. A través de la nueva atención virtual, la mayoría de los trámites comenzaron a realizarse a distancia con clave de seguridad social a través de “Mi ANSES”, en el contexto de distanciamiento social, preventivo y obligatorio, hasta la normalización total de la atención personalizada.

La estrategia de ANSES se expresó en el Plan 2020-2023 que contiene los lineamientos que orientan actualmente la acción del organismo: afianzar la seguridad social como derecho humano, fortalecer los valores de ciudadanía, solidaridad e inclusión social, lograr una vinculación empática, de cercanía y sensibilidad social con los destinatarios de las prestaciones, integrar ANSES con la comunidad, impulsar la perspectiva de género y diversidad cultural, dinamizar la capacidad financiera del FGS y poner la inteligencia institucional al servicio de estos fines.

De estos lineamientos se desprenden objetivos como el fortalecimiento de los vínculos con las y los ciudadanas/os y una recuperación del rol de ANSES como actor fundamental en el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a la inclusión social con perspectiva de género. Tanto en la ampliación de la cobertura previsional, de niñas, niños y adolescentes como ante contingencias de poblaciones específicas y ante la pandemia mundial por el COVID-19. Esa vinculación requiere comunicación simple, reconociendo la diversidad, ampliando la plataforma virtual y otros canales de atención, diseñar estrategias para intervenir ante situaciones de violencia y otros emergentes problemáticos. Lograr una mayor inserción comunitaria, fomentar las acciones de participación ciudadana, acercar ANSES y profundizar la formación sobre las concepciones de seguridad social para las organizaciones de la sociedad civil e instituciones intermedias.

Además, por la Ley N° 27574 de Defensa de Activos del FGS, se otorgaron complementos y bonos a las asignaciones familiares y jubilaciones y pensiones, se cerró brechas de cobertura y amplió el alcance de la AUH.

La comisión legislativa creada para modificar la ley de movilidad contó con la exposición de especialistas de universidades públicas, del ámbito jurídico, de la Organización Internacional del Trabajo, representantes sindicales y de la Defensoría del Pueblo, entre otros. El nuevo proyecto de movilidad jubilatoria que retomó la fórmula de 2008 pero aplicable trimestralmente se sancionó el 30 de diciembre de 2020.

La política previsional siguió en dirección de la inclusión social, con perspectiva de género: se implementó el Reconocimiento de Tareas de Cuidado para disminuir esa brecha en la vejez por Decreto N° 475/21. Luego se sancionó una nueva Jubilación Anticipada por Decreto N° 674/21. Ante las dificultades para contener el incremento de precios al consumidor, la gestión impulsó la implementación de bonos complementarios a las y los titulares del SIPA, progresivos entre el haber mínimo y hasta dos veces su valor (Decretos 218, 481, 855/21; 180, 215, 532, 788/22 y 105/23). Ante el vencimiento del plazo de vigencia de la Ley N° 26970 para las mujeres, la Resolución ANSES N° 174 el acceso al plan de regularización hasta el 31/12/2022, ante la demora en el tratamiento legislativo del proyecto de ley presentado en el Senado por legisladores oficialistas. En 2022, se sancionaron leyes para brindar cobertura a colectivos vulnerables, N° 27674 (oncopediatría) y N° 27675 (protección integral VIH).

Contrariamente al espíritu de fortalecer al régimen público, solidario y de reparto, el Ministerio de Trabajo emitió la Resolución N° 1054 de agosto de 2020, por la cual acordó con el COFEPRES<sup>13</sup> y la Coordinadora de Cajas Profesionales, la creación de un Registro de Entidades Previsionales que complementen o sustituyan al SIPA. Esta línea de acción tenía como antecedente una norma de 2016.

La ANSES cuenta con 13.648 trabajadoras y trabajadores, 387 UDAI y oficinas en todo el país y atiende alrededor de 1,9 millones de personas cada mes, operando una gran base de datos interconectada, actualizada y mejorada a través del tiempo, con información de identidad de las personas y sus vínculos familiares, historias laborales y titularidad de prestaciones contributivas y no contributivas. Abona las prestaciones previsionales a 5.761.894 personas –en 2022 gestionó 499 mil altas de jubilación y pensión –, 8.408.000 asignaciones familiares y 138.008 seguros por desempleo.

En la construcción de una agenda previsional que priorizara el derecho a acceder al derecho a jubilación ante la falta de años de aportes –y no la PUAM–, ante el vencimiento de la moratoria –y el ataque de la gestión anterior a esta solución–, adquirieron un gran protagonismo las nuevas organizaciones de jubiladas y jubilados, agrupados por su afiliación sindical (centros de jubilados y secretarías de previsión de distintos sindicatos) y/o política (vinculados a agrupaciones integrantes de la coalición de gobierno). El rol del movimiento feminista (con su expresión en las “mujeres sindicalistas”) y las

13 COFEPRES es el Consejo Federal de Previsión, que nuclea a las cajas provinciales no transferidas al SIPA.

organizaciones de la economía popular, también asumieron un rol activo en torno al reclamo por la ampliación de este derecho.

La sanción de la Ley N° 27668, aprobó el programa de facilidades extendidas acordado con el Fondo Monetario Internacional, buscando condicionar la política económica y social. A partir de las discrepancias en torno este acuerdo, se puso en tensión la coalición gobernante en cuanto la definición de los principales objetivos del proyecto político y, por ende, de las capacidades estatales para alcanzarlos.

En este contexto, el nuevo Plan de Pago de Deuda Previsional, sancionado por Ley N° 27703 es, sin dudas, la reforma más significativa de esta gestión por su potencial alcance a 800 mil personas mayores a través de la Unidad de Pago y a otras 900 mil trabajadoras y trabajadores que se encuentran en los diez años previos a la jubilación, a través de la Unidad de Cancelación.

## **A modo de cierre**

La revisión de los modelos de gestión, a la luz de las reformas previsionales de los últimos treinta años, dan cuenta de la capacidad de ANSES de adaptar al perfil del proyecto político su estructura administrativa y el curso sus planes, objetivos y acciones.

El modelo de gestión por resultados, descentralización, tercerización, gerenciamiento, servicio al cliente, productividad, modernización, informatización, transparencia, mejora de la imagen institucional le dio algunas marcas de origen al nuevo organismo nacido en pleno auge neoliberal. La ANSES se conformó como agencia a cargo de la gestión del sistema previsional, con grados de autonomía de la Secretaría de Seguridad Social y del MTESS, más allá de su dependencia funcional en la estructura de la Administración Pública Nacional. En este sentido, se verifica una característica de los procesos de “agencialización” (Cao y Levi, 2015: 30) por la cual estas ganan terreno a las funciones ministeriales.

Aquel modelo de Estado mínimo, además de presentarse como superador de la excesiva burocratización del aparato estatal, logró echar por tierra la histórica representación sindical en la gestión de las cajas nacionales de previsión. De esta manera, bajo el signo de una supuesta “neutralidad”, adoptó varios principios del neo institucionalismo, desarrollando elementos técnico-organizacionales al servicio de los intereses del mercado. Durante esta etapa, los representantes del capital financiero en las AFJP fueron actores protagónicos y las sucesivas gestiones de la ANSES –y de los demás organismos del sistema– funcionales a sus intereses.

Ante la revalorización del Estado como herramienta de transformación para el desarrollo con inclusión social, la seguridad social recuperó su estatus de derecho del conjunto de la clase trabajadora. La gestión de la ANSES, entonces, postula el “compromiso” con la ciudadanía y lo traduce no solamente en indicadores de proceso (tiempos de espera y resolución de trámites, instancias de reclamo, auditoría) sino en resultados concretos (aumento de los haberes y de la cobertura previsional, aumento de contribuciones patronales, nuevas prestaciones, garantía de haber mínimo, opción por el régimen de reparto, constitución de un fondo de garantía). El proceso incremental de decisiones políticas entre

2003 y 2007 mejoró concretamente las condiciones de vida de las personas mayores y sus familias. El apoyo social y del movimiento obrero organizado a la política laboral y previsional puso en la agenda pública esta cuestión y allanó el camino hacia la “libre opción” y luego a la eliminación de las AFJP y la creación del SIPA.

La reestatización del sistema previsional y la creación de la AUH y por embarazo produjeron una gran transformación en la gestión pública de la seguridad social de la que ANSES se consolidó como *primus inter pares*. Aquella planificación estratégica que la definió como “Agencia Social del Estado”, analizaba fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas institucionales. La sustentabilidad del SIPA, la ampliación de la red descentralizada en todo el territorio, la base de datos interconectada, el personal capacitado, por un lado; la necesidad de mejorar la comunicación interna y externa, de disminuir la litigiosidad, la ausencia de análisis de impacto de los cambios legislativos, por otro.

En estos años, la ANSES asumió la gestión de una multiplicidad de programas asociados a la seguridad social (Conectar Igualdad, la tarjeta ARGENTA, PROCREAR, PROGRESAR, HOGAR) desarrollando nuevas capacidades operativas, financieras y coordinación, entre otras. En cuanto a la dinámica de los actores sociales, observamos conflictos y negociaciones, distinguiendo a las organizaciones sindicales según su agenda reivindicativa, las políticas sectoriales y generales que amplían los derechos de sus representados y el grado de afinidad política con el gobierno. Los sectores de poder financiero y mediático se posicionaron abiertamente en contra de la política del gobierno a partir de la creación del SIPA.

Durante el período de neoliberalismo tardío, si bien el gobierno redefinió la cuestión previsional y tomó múltiples decisiones –incluso utilizando recursos de coerción–, no logró desandar completamente la institucionalidad del sistema previsional, público y de reparto. Al igual que el resto del Estado, la ANSES experimentó la captura de los cargos directivos por gerentes de grandes corporaciones privadas y la política de reducción de personal teñida de persecución política. La agenda estuvo signada por la crítica a la política de inclusión, la aplicación del fondo de garantía al pago de las prestaciones y el acento puesto en marcar la correspondencia entre lo aportado y el haber de jubilación –como línea argumental del retorno a la capitalización individual–. La ley de movilidad produjo un serio ajuste durante los dos últimos años de gobierno. El modelo de gestión de “ventanilla única” se correspondió con el paradigma de “piso mínimo” de asistencia social. De este modo, se podía dar cuenta de resultados en cantidad de prestaciones reajustadas, créditos otorgados, asignaciones suspendidas. Se simplificaron los trámites porque se redujeron derechos y se estandarizó la gestión, no como estrategia de asegurar la igualdad de trato, sino de automatizar, perder especialización y distanciar a las personas del Estado. La desjerarquización ministerial y la reubicación de la seguridad social en el área de desarrollo social, la pérdida de poder adquisitivo de las jubilaciones y el endeudamiento con el FMI, cierran este período.

La actual gestión de ANSES reinauguró un tipo de planificación estratégica basada en el enfoque de derechos humanos. Al cambiar el marco conceptual e ideológico, los objetivos apuntan a mejorar las condiciones de la población destinataria y construir ciudadanía activa, con inclusión, solidaridad,

justicia social y perspectiva de género. La conducción política del organismo ha logrado impulsar reformas en materia previsional como la nueva Ley de Movilidad, la Ley de Defensa de Activos del FGS, la jubilación anticipada, el reconocimiento de tareas de cuidado, los bonos que refuerzan el ingreso de quienes perciben hasta dos mínimas y el nuevo Plan de Pago de Deuda Previsional.

En este contexto, de tensión con los sectores de poder concentrado –cuyas propuestas van desde el desmantelamiento del sistema de seguridad social hasta la aceptación de su expresión mínima, siempre dejando el espacio para la mercantilización de estas coberturas–, la ANSES deberá seguir desarrollando sus capacidades comunicativas para la atención empática, la inteligencia institucional al servicio de quienes siguen enfrentando barreras para acceder a los derechos, la construcción de agendas que atiendan a aquellas personas que se encuentran más postergadas revirtiendo desigualdades y cerrando brechas de cobertura, promoviendo la participación activa de la ciudadanía, de los nuevos actores sociales y de aquellas personas cuya voz se encuentra más silenciada, del enfoque de derechos con perspectiva de género y fortalecimiento de las políticas de cuidado. La transparencia de los datos, rendición de cuentas y coordinación con otras áreas del Estado son aspectos fundamentales a considerar.

En términos de capacidades técnicas y operativas, la ANSES deberá profundizar la articulación entre conducción política y la planta permanente para lograr la mayor eficacia en los objetivos de la política, potenciando los elementos virtuosos legados institucionalmente, como la estandarización de procedimientos, los planes operativos, la gestión informática y las competencias y habilidades para la atención de la ciudadanía.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (ed.) (1992). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa Grupo Editorial.
- Alonso, G. (2000). *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Blutman, G. y Cao, H. (diciembre de 2012). Reforma y modernización del Estado: repasando algunos términos para el debate. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30), 15-44.
- Cao, H.; Rey, M. y Laguado Duca, A. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.
- CIFRA-CTA (marzo de 2023). Informe Sistema Previsional. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), CTA.
- Costa, M. I.; Curcio, J. y Gruschka, C. (2014). Sistema de Seguridad Social Argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones II: Problemas y debates en la seguridad social argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. y Beccaria, A. (2011). La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Editorial de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Makón, M. (2014). Reflexiones sobre la gestión por resultados. *Planificación, perspectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. CEPAL.
- Martínez Nogueira, R. (2015). La gestión pública. Del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad. En M. Chudnovsky (comp.), *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla* (Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Oslak, O y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G. E. Clacso N° 4.
- Pautassi, L. (2010). El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En L. Pautassi (org.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Repetto, F. (2014). Políticas sociales. Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos. En C. Acuña (comp.), *El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Shorr, M. y Wainer, A. (junio-septiembre de 2017). Preludio. Modelo de acumulación. Una aproximación conceptual. *Unidad Sociológica*, 10.
- Trinelli, A. (2022). Gestión pública y capacidades estatales. Desafíos para una mejora en la gestión. *Gg. Punto Seguido. Revista de la carrera de Gestión Gubernamental*, (2), 7-42. Recuperado de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/PS/article/view/1294/1208>
- Vilas, C. (diciembre de 2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 30, 43-51.



# El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023)

Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo



Valentina Ledda\*

## Introducción

*“El Potenciar Trabajo no es un plan es un salario, porque trabajamos para ganarnos ese salario, pero no alcanza”.*

*“Nos dicen que nos tenemos que formar y tenemos certificados de capacitación en textil, en manipulación de alimentos y no nos dan trabajo porque somos pobres o vivimos en una zona roja”.*

*“No hay empresas que den abasto para dar trabajo a la cantidad que somos, somos 11 millones de argentinos y argentinas que estamos fuera de la economía formal”.*

Mujeres de los movimientos populares en el Cabildo Abierto realizado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (10 de diciembre de 2022)

\* Licenciada en Sociología (UNCUYO), especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social (CLACSO) y doctoranda en Ciencias Sociales (UNCUYO). Becaria doctoral de CONICET en el Instituto de Trabajo y Producción (UNCUYO). Contacto: vledda@mendoza-conicet.gob.ar

El programa nacional Potenciar Trabajo se creó en 2020 en la Argentina con el propósito de contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas y, de esa manera, promover la inclusión social para personas en situación de vulnerabilidad social y económica. A su vez, se propuso llevar adelante diversas acciones que promovieran la economía social y popular. También se planteó como objetivo que la política “vinculara los planes sociales con trabajo”, tal como lo enunció el exministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo.

El programa estableció dos instrumentos de aplicación para lograr su propósito. Por un lado, la implementación de una prestación económica individual, que representa la mitad de un salario mínimo, vital y móvil, conocida como Salario Social Complementario. Para el cobro de este, las personas destinatarias deben realizar una contraprestación de media jornada laboral en proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales o terminar sus estudios primarios o secundarios. Dicha actividad laboral o educativa se encuentra bajo la órbita de una unidad de gestión (organizaciones sociales o municipios) que es responsable de certificar la participación de los inscriptos y verificar el cumplimiento de la contraprestación. Por el otro lado, el Potenciar Trabajo cuenta con un instrumento que otorga subsidios y/o créditos ministeriales a las unidades de gestión para garantizar la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los proyectos.

Esta política, por su carácter redistributivo, desde su lanzamiento recibió múltiples cuestionamientos de los sectores hegemónicos dedicados a desacreditar la inversión social que realiza el Estado. Sin embargo, en el último tiempo las críticas se enfatizaron dentro del arco político, incluso al interior del mismo gobierno y estas controversias terminaron influyendo en una reconfiguración de la política.

Efectivamente, el Potenciar Trabajo mostró una serie de obstáculos para incorporar a las personas beneficiarias al empleo formal, además de presentar limitaciones para alcanzar tanto al universo de personas en situación de vulnerabilidad social y económica como al universo de trabajadores y trabajadoras<sup>1</sup> de la economía popular. Sin embargo, frente a esta restricción de la política, en vez de ampliarse el acceso a mayores sectores poblacionales, la decisión del ejecutivo fue dejar de admitir inscriptos y realizar una revalidación de datos que concluyó en la baja de 105.000 beneficiarios que no ratificaron su información personal.<sup>2</sup>

En este artículo se propone analizar el programa desde una mirada crítica y poner en discusión la capacidad que tiene hoy el Estado de intervenir, a través de una política pública, en una economía que presenta dificultades estructurales para generar puestos de trabajo formal en la actual dinámica del desarrollo capitalista. Por otra parte, se discute el concepto de “trabajo”, ya que las personas beneficiarias del programa ciertamente trabajan, en la economía popular o en la economía informal, realizando

1 Es una preocupación la utilización de un lenguaje que incluya a las mujeres. Sin embargo, con el propósito de evitar reiteraciones que dificulten la lectura, en adelante se emplea el masculino genérico, teniendo en cuenta que con ello se remite a todos/as los trabajadores/as.

2 En un principio se habló de la desvinculación del programa de más de 150.000 beneficiarios, pero las palabras más recientes de la actual ministra de Desarrollo Social, Victoria Tolosa Paz, aclaran que: “en virtud de los resultados de la validación, vamos a dar de baja a 85.000 titulares que se suman a 20.000 del Programa Nexos, que se paga por determinadas tareas en un plan de actividades que tiene que presentar la unidad de gestión” (TÉLAM, 14/03/2023).

actividades de baja productividad y con ingresos insuficientes, o llevando a cabo tareas de cuidados y comunitarias, es decir, tareas socialmente útiles que garantizan la reproducción social.

De este modo, no sería necesario “vincular” a los titulares del programa “con trabajo”, ya que se encuentran trabajando, sino reconocer que el trabajo tiene diversas formas y no solo la forma tradicional y formal que prevalecía en la sociedad salarial de la década de 1950. De lo que se trata, en cambio, es de garantizar a estos trabajadores y destinatarios del programa los mismos derechos sociales y económicos que tienen los trabajadores formales, que hoy se encuentran en su ocaso. Si bien el Potenciar Trabajo avanzó en algunos aspectos afines al reconocimiento de estos derechos (derecho al trabajo, a la seguridad social y al cuidado), lo hizo de manera limitada.

## **Análisis de la política**

### **Problemática y contexto socioeconómico**

El interés en el estudio de las políticas públicas o políticas estatales deriva de su contribución al conocimiento del Estado y a la forma en que este expresa y actúa sobre la distribución de recursos generados en la sociedad. Estas políticas forman parte de un proceso social más amplio alrededor de un tema o cuestión en donde intervienen diferentes actores que intentan “resolver” esa cuestión a través de las políticas. No obstante, ninguna sociedad posee los recursos para atender la infinita lista de necesidades y demandas de sus integrantes, por lo que solo algunas son “problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, 1995). Son ciertas organizaciones, grupos, clases o individuos estratégicamente situados los que incorporan a la agenda de problemas vigentes ciertos asuntos (necesidades, demandas) que se problematizan socialmente.

Las políticas estatales constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión, es una toma de posición que tiene el Estado, que no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente (Oszlak y O’Donnell, 1995). De hecho, una política estatal es la suma o producto de distintas iniciativas y, si tenemos en cuenta que son diversos los actores y aparatos estatales involucrados en la toma de una posición, es posible que las decisiones de las diversas instancias intervinientes resulten conflictivas entre sí (Oszlak y O’Donnell, 1995). Además, existen desplazamientos de sentidos de las políticas según el contexto político y económico, es decir, se constituyen en “blancos móviles” (Mazzola, 2015), se encuentran influenciadas por las circunstancias y también por otras decisiones que se tomen en materia de política pública.

El programa Potenciar Trabajo se lanzó en junio de 2020, en un contexto de crisis económico-social iniciada en 2018 y agravada por la pandemia del COVID-19. La crisis, caracterizada por un aumento del desempleo, un incremento ostensible de la inflación, un nuevo endeudamiento externo y un empeoramiento de las condiciones de vida de la población, fue resultado de las políticas de ajuste implementadas por el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). A estos efectos se sumó la afectación que sufrieron las actividades económicas, las rutinas laborales y los ingresos de la población durante la

pandemia del COVID-19 como consecuencia de las medidas de aislamiento dispuestas para controlar la propagación de la enfermedad (Weller, 2020; Salvia et al., 2022).

Estas circunstancias agudizaron significativamente los problemas de absorción productiva de fuerza de trabajo, característicos de países periféricos como la Argentina, en un marco donde la actual dinámica capitalista se encuentra marcada por la tecnificación y la concentración de riqueza, por lo que el sistema necesita cada vez menos del empleo para su acumulación (Natalucci, 2016).

Dicho diagnóstico ya había sido advertido por los movimientos sociales y las organizaciones de la economía popular que, en 2016, frente al agravamiento de las condiciones de vida, impulsaron la Ley de Emergencia Social (Natalucci, 2016) e incorporaron a la agenda su problemática. En esta ley se establecía una definición de economía popular y se promovía la progresiva transformación de los programas sociales nacionales en un Salario Social Complementario. Este salario tiene por finalidad valorizar desde el Estado las tareas de la economía popular y representa la mitad de un salario mínimo, vital y móvil (Chena, 2022).

Bajo la presidencia de Alberto Fernández, con la presentación del Potenciar Trabajo se unificaron el programa Salario Social Complementario (2016-2020) y el Hacemos Futuro<sup>3</sup> (2018-2020), que tenían 580.000 beneficiarios hasta ese momento (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDSN], 2020). A su vez, a partir de reconocer las demandas de las organizaciones sociales, el Potenciar se propuso llevar adelante diversas acciones para promover la economía social y popular, entre ellas, la inscripción de las personas beneficiarias en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), el cual se concibió como un instrumento destinado a la visibilización de estos trabajadores (MDSN, 2023).

De este modo, las organizaciones sociales de la economía popular se convirtieron en un actor fundamental de esta política al participar tanto en el diseño como en su implementación. Por un lado, intervinieron como beneficiarias, al constituirse en “unidades de gestión” que ejecutan subsidios o créditos para el desarrollo de actividades en cooperativas y, por el otro, como impulsoras del programa, ya que algunos referentes de estos espacios se convirtieron en funcionarios del ministerio. Sin embargo, como mencionan Heredia y Perelmiter (2020), esta relación entre las organizaciones y el Estado no se mantuvo uniforme en el tiempo, dado su carácter multifacético y dinámico. Las organizaciones sociales suelen asumir distintos roles según el contexto económico-político, roles que oscilan entre garantizar la gobernabilidad y confrontar públicamente con los gobiernos y sus funcionarios, y esto sucedió en la ejecución y reconfiguración del Potenciar Trabajo.

3 En febrero de 2018 se unificaron los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio, bajo el nombre de Hacemos Futuro. La reformulación de los programas buscaba que los participantes cumplieran con tres contraprestaciones: actualización de datos, terminalidad educativa y formación integral. El programa brindaba herramientas para capacitar y mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios (Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe-CEPAL, 2023).

## Contexto institucional

El hecho de que el Potenciar Trabajo se haya aplicado en el marco del Ministerio de Desarrollo Social y no en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social le da una impronta específica que puede analizarse de distintas maneras, más allá del enunciado oficial de los objetivos. En primer lugar, la implementación del Potenciar presentó características más vinculadas a una política de asistencia social y de transferencia de ingresos que a una política de empleabilidad, dado que su instrumento de aplicación consiste en una contraprestación laboral con asistencia del Estado y en subsidios o créditos para cooperativas de trabajo, en un contexto de crisis económica y de dificultades para generar empleo formal y de calidad. De hecho, en el Presupuesto 2023, el Potenciar Trabajo aparece enmarcado en la categoría de “Promoción y asistencia social” y como un “ingreso de inclusión social” (Ministerio de Economía de la Nación, 2023).

En segundo lugar, ante los costos sociales del ajuste aplicado en el gobierno de Macri y los efectos de la pandemia que afectaron la gobernabilidad, muchas personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad y necesitaban ser asistidas por el Estado fueron inscriptas en el Potenciar Trabajo. De esta manera, el programa también puede identificarse como una política de contención social que pone de manifiesto una tensión presente en la agenda del Estado: la relación de mutua determinación entre gobernabilidad, desarrollo económico y equidad social (Oszlak y Gantman, 2007).

Ante el impacto desigual de la crisis y la pandemia, que beneficiaron a las grandes empresas alimenticias, pero que perjudicaron a grandes conjuntos poblacionales, como los trabajadores informales, las mujeres y los jóvenes, se produjo un salto en la cantidad de titulares de este programa que pasó de 580.000 beneficiarios a más de 1.300.000 a fines de 2021.<sup>4</sup> A través de esta política –acompañada por otras como la Asignación Universal por Hijo, la Tarjeta Alimentar y el pago de bonos extraordinarios a distintos sectores en situación de vulnerabilidad–, el Estado pudo contener los efectos desiguales de la economía y mantener la gobernabilidad.

En tercer lugar, relacionada a la definición “clásica” de trabajo, la división entre las políticas del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Desarrollo Social podría esconder una clasificación entre políticas para personas empleables e inempleables. Mientras los primeros, “quienes por sus competencias y capacidades personales pueden aprovechar oportunidades de educación y sus propias trayectorias laborales para conseguir un empleo decente” (Natalucci, 2016), se encuentran bajo la órbita de los programas del Ministerio de Empleo; los segundos dependen del Ministerio de Desarrollo Social.

Esta clasificación entiende que los inempleables no trabajan y que poseen ciertas características individuales y educativas que determinan su acceso a un trabajo. Dada esta inempleabilidad, necesitan de un plan social o ayuda social. Sin embargo, por lo general, se trata de personas que trabajan, pero con otra lógica, sin ninguna protección (Natalucci, 2016) y con bajas remuneraciones, o que realizan otro tipo de trabajo, no remunerado, como tareas domésticas, de cuidados o comunitarias. Dicha división

<sup>4</sup> Desde el plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (2002-2005) no se asistía a un programa con tantos inscriptos.

también aparece implícita en la frase “vincular los planes sociales con trabajo”, mencionada por distintos funcionarios encargados de la ejecución de la política, debido a que entiende que los beneficiarios no están empleados y por eso necesitan que se los incorpore a alguna actividad laboral.

## Tipología de la política

Toda política pública tiene efectos directos o indirectos en la redistribución de la riqueza y el bienestar. Las políticas son “políticas” porque se forman en un contexto de lucha por el poder. Para Lowi (1996), el problema más importante en el análisis de una política es identificar a qué tipo pertenece: si se trata de una política de distribución, regulación o redistribución.

Según los postulados de este autor, el Potenciar Trabajo sería una política redistributiva, dado que se trata de un programa de bienestar social que intenta cambiar la distribución del ingreso. Por otra parte, se trata de una política redistributiva, no tanto porque efectivamente lo sea, sino por las expectativas que genera respecto de la redistribución y lo amenazante que puede llegar a ser, es decir, por su carácter controversial (Lowi, 1996).

En ese sentido, el Potenciar Trabajo, como otros programas sociales en Argentina, generó múltiples cuestionamientos de los sectores hegemónicos, que se oponen a la inversión social que realiza el Estado porque tienen una visión liberal de las desigualdades. Para estos sectores, las desigualdades son expresión de un orden natural preexistente dado que cada uno posee diversos talentos, habilidades y dotaciones que generan la desigualdad presente (Mora Salas, 2004). Por ello, impugnan la intervención del Estado y su función de equilibrar la asimétrica relación entre trabajo y capital (Offe, 1990). Para Lowi (1996), los asuntos que implican redistribución inciden más profundamente que cualquier otro en la división de clases sociales y activan los intereses de los sectores dominantes aglutinándolos en torno a la oposición de la política.

Complementariamente, si se analiza el Potenciar Trabajo en términos de Dubet (2012) y Fraser (2008), se trata de una política basada en el enfoque de igualdad de posiciones/redistribución, ya que trata de resolver una injusticia socioeconómica enraizada en la estructura económica de la sociedad, es decir, se busca incluir socialmente a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica.

Las diferencias en el acceso al empleo y a las condiciones laborales entre trabajadores formales e informales, lejos de ser propiedades intrínsecas de los grupos, son los resultados socialmente estructurados de una economía política injusta. La economía popular, el autoempleo y las actividades de subsistencia son una característica estructural del capitalismo argentino que reclama la intervención del Estado para garantizar derechos a sus trabajadores. En términos ideales, para lograr la igualdad de posiciones, la política debería eliminar las diferencias que existen entre los que tienen acceso a un empleo formal, que cada vez son menos, y los que trabajan de manera autogestionada y en la economía popular, en lo que respecta a sus ingresos y derechos.

## Controversias y reconfiguraciones de la política

El Potenciar Trabajo generó desde su lanzamiento controversias, aunque en el último tiempo se intensificaron, ampliamente difundidas por los medios hegemónicos de comunicación. Las críticas hacia el programa se dirigieron, principalmente, a la gestión que realizan las organizaciones sociales como intermediarias, al incumplimiento del objetivo de enlazar a los beneficiarios del programa con el sector formal de la economía y a la duplicación de la cantidad de titulares a un año de su implementación. A partir de estos cuestionamientos, los diferentes actores que intervienen en la política y sus destinatarios redefinieron su postura y el programa sufrió transformaciones.

A fines de 2022, el Ejecutivo nacional limitó la inscripción de nuevos beneficiarios a través de un decreto presidencial. Tanto para el gobierno como para las organizaciones sociales más cercanas a la gestión: “el programa se desvirtuó en la pandemia y se convirtió en una política de emergencia”, por lo que había que limitar la cantidad de beneficiarios para retomar “el proceso de vinculación de planes sociales con empleo genuino” y “redistribuir las bajas a políticas concretas de desarrollo como el banco de máquinas y herramientas o líneas de producción que amplían la capacidad de esos sectores” (citado por Molina, 2022). Para otras organizaciones sociales de la economía popular esta reducción de beneficiarios se trató de una profundización del ajuste, en un contexto de altos niveles de indigencia y pobreza e incremento de la inflación, lo que llevó a un enfrentamiento con el gobierno y una mayor movilización en las calles.

Además, a principios de 2023, se llevó a cabo una revisión del programa en la cual se decidió dar de baja a cerca de 105.000 personas que no revalidaron su información personal. Para las organizaciones sociales, que no participan dentro del Ministerio de Desarrollo Social, esta revisión se trató de un recorte del gasto público delineado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de un reacomodamiento de la política a las demandas de los sectores hegemónicos en un contexto electoralista (Vales, 2023).

Por otra parte, a fines de febrero de este año, el gobierno nacional presentó el programa *Volvé a Estudiar*, destinado a beneficiarios del Potenciar Trabajo que no completaron la educación obligatoria. Para el ejecutivo nacional “no hay inclusión laboral sin educación” (citado por Vales, 2023), lo que implica el supuesto de que aquellos que obtienen niveles educativos más altos, pueden ampliar sus posibilidades de acceder a un empleo formal. Si bien la educación funciona como una barrera tradicional que determina la desigualdad, en este diseño de política reaparece la visión de que las dificultades para encontrar un empleo son consecuencia de las características de los individuos, en este caso, su nivel educativo y no de la dinámica que asume el proceso de acumulación nacional en el marco de un desarrollo capitalista global.

De esta manera, como ya mencionamos, la política pública no es unívoca ni permanente, ya que se va configurando a través de las disputas de los distintos actores que intervienen y, a la vez que impacta en la estructura social, esta estructura la reconfigura (Adelantado et al., 2000). Asimismo, la política social no solo compensa o reduce las desigualdades originadas en otros ámbitos, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituir las como tales (Adelantado et al., 2000). Esto se analiza en el siguiente apartado.

## Alcances y limitaciones en el reconocimiento de derechos

### Derecho al trabajo

El derecho al trabajo constituye un derecho humano fundamental que resulta esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente a la dignidad humana (Gialdino, 2013). Según los tratados internacionales incorporados a nuestra Constitución Nacional en 1994, este derecho consiste fundamentalmente en el derecho de toda persona a poder trabajar en condiciones dignas, equitativas e iguales (Suárez, 2019). Además, en su artículo 14 bis, la carta magna establece que “el trabajo en sus diversas formas” deberá tener protección de las leyes, condiciones dignas de labor, protección contra el despido, estabilidad, acceso a la seguridad social, entre otros derechos individuales y colectivos (Suárez, 2019). No obstante, estos derechos parecen ser exclusivos para una sola forma de trabajo, aquel que es formal e implica una relación de dependencia.

Por ello, en un contexto donde el mundo este tipo de empleo está hoy en retroceso en el sistema capitalista mundial y local (Hopp y Mutuberría, 2022), se pone en cuestión que el modelo tradicional de seguridad social solo esté basado en esta relación de trabajo formal, asalariado y estable (Bertranou, 2022). De este modo, impulsar el reconocimiento de otros tipos de trabajos ya existentes, autogestionados, informales, no asalariados se torna relevante para, luego, garantizar derechos laborales, seguridad social y un piso de ingresos a quienes tienen esa inserción ocupacional.

El Potenciar Trabajo avanza en el reconocimiento de otras formas de trabajo y cubre un déficit de empleo que el mercado no está en condiciones de generar (Micha y Pereyra, 2022). Sin embargo, como mencionamos en la introducción, el programa no alcanzó al universo de personas en situación de vulnerabilidad social y económica, ni al universo de trabajadores de la economía popular.

Los niveles de desempleo y de trabajo no registrado en el país superan ampliamente al millón de beneficiarios que tiene el Potenciar (OPC, 2022): se estima que hay una población de 8 millones de trabajadores informales pobres y 2,5 millones de mujeres en condiciones de trabajar que se encuentran en la inactividad sin ninguna experiencia laboral y que no terminaron el secundario (Salvia, 2022). Por otro lado, en el ReNaTEP se encuentran inscriptas alrededor de 3,5 millones de personas, por lo que el Potenciar solo alcanza a menos de un tercio de ellas.

Además de esta primera limitación, aparece el problema de la insuficiencia de las prestaciones, en este caso del Salario Social Complementario, en un contexto de años de alta inflación y pérdida del poder adquisitivo. Si bien se constituye en un ingreso fundamental para las familias, para enero de 2023, solo representaba un 45% del valor de la canasta básica alimentaria que delimita la línea de la indigencia,<sup>5</sup> por lo que no alcanzaba a satisfacer el umbral mínimo de necesidades vitales. A su vez, estudios que comparan el monto real otorgado por la contraprestación del Potenciar Trabajo con el monto

5 En enero de 2023 el valor de medio salario mínimo, vital y móvil era de \$32.714, mientras que el valor de la canasta básica alimentaria para una familia tipo de cuatro integrantes representaba \$72.043.

que percibían los cooperativistas del programa Argentina Trabaja en 2009, a precios constantes de ese año, han demostrado que el ingreso ha caído de forma sostenida y que actualmente solo representa un tercio de lo que significaba hace más de una década (Schipani et al., 2021).

Por lo expuesto, es imprescindible continuar valorizando el trabajo de la economía popular y reconociendo otras formas de trabajo, tanto autogestionado como no remunerado, y otorgando derechos a sus trabajadores y trabajadoras, ya que, como mencionan desde el Ministerio de Desarrollo Social, “[...] no hay lugar para todos en este momento en el mercado de trabajo” y, si bien “hay que incentivar las transiciones a la empleabilidad, [...] eso tiene un límite, al menos por ahora” (citado por Micha y Pereyra, 2022). El diagnóstico es que “es difícil pensar que el mercado laboral por sí solo absorba a 6 millones de trabajadores y trabajadoras que se encuentran” en esta economía, “con lo cual el tema pasa también por cómo pensar en políticas que en función de la situación real actual pueda dotar de mayores derechos al conjunto de estos trabajadores y trabajadoras” (citado por Micha y Pereyra, 2022).

## Derecho a la seguridad social

En Argentina y en América Latina, los desafíos y restricciones en materia de seguridad social están explicados por una estructura del empleo signada por una heterogeneidad estructural, con alta proporción de trabajo por cuenta propia y salarios bajos. Prácticamente la mitad del mercado de trabajo funciona en la informalidad, con rotación y distribuciones de ingresos laborales muy desiguales y con una importante incidencia de “trabajadores pobres”, es decir, personas que por más que trabajen no cuentan con ingresos que cubran un mínimo vital y, por lo tanto, no tienen capacidad contributiva para el funcionamiento del seguro social (Bertranou, 2022).

Históricamente, el componente principal del desarrollo de la seguridad social ha sido el contributivo, por lo que en este contexto regional y del capitalismo contemporáneo, se requiere pensar nuevas formas no contributivas para garantizar la cobertura de los distintos riesgos sociales, desde la cobertura de la salud y los accidentes laborales, hasta la protección ante la desocupación y la vejez, invalidez y sobrevivencia. Así, en definitiva, el desafío no se trata solamente de la capacidad de la economía de generar nuevos empleos en cantidad suficiente, sino la calidad de los mismos (Bertranou, 2022).

Con respecto a la protección social que perciben los beneficiarios del Potenciar Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Social dispuso la contratación de un seguro de accidentes personales y de gastos de sepelios. Si bien, a diferencia del empleo asalariado formal tradicional, los titulares no tienen aportes patronales para la seguridad social, el programa incentiva la inscripción al Régimen de Monotributo Social, en cuyo caso el Ministerio de Desarrollo Social debe asumir los costos mensuales de dicha inscripción (Micha y Pereyra, 2022).

No obstante, esta intención de suscitar ciertos niveles mínimos de protección social entre los titulares del programa no tuvo un impacto significativo: solo el 20% se encuentra registrado. Según estudios cualitativos realizados por la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el estímulo al registro es bajo, ya

que los beneficiarios del Potenciar no tienen la necesidad de facturar por los trabajos realizados y, por otra parte, se encuentran con dificultades burocráticas en el proceso de inscripción (Micha y Pereyra, 2022).

De esta manera, aun cuando el programa tiene la intención de reproducir las condiciones laborales de los trabajadores asalariados formales, la situación de sus beneficiarios, como del 37%<sup>6</sup> de los asalariados no registrados del país, se encuentra por fuera de la norma legal. Entre las privaciones más importantes que padecen estos trabajadores se encuentra el limitado acceso a la protección social y a condiciones dignas de trabajo, la falta de descanso y vacaciones pagas, y la ausencia de indemnización, estabilidad y cobro del aguinaldo, entre otras.

## Derecho al cuidado

El cuidado como derecho humano es un concepto complejo que comprende, entre otras dimensiones, el derecho a cuidar, a ser cuidado, a autocuidarse y, también, a que el cuidado de las personas con las que convivimos sea una elección y no una obligación. Esta delimitación conceptual es importante porque, en primer lugar, reconoce al cuidado como un bien público y, por lo tanto, como una responsabilidad social (Batthyany, 2015). En segundo término, determina que el derecho de las personas a recibir cuidados abarca todas las etapas del ciclo de vida, ya que no hay una sola persona que no pueda vivir sin tener cuidados. Finalmente, comprende también la disponibilidad de alternativas de cuidado por las que optar, así como el derecho a acceder a condiciones laborales dignas en el sector de cuidados remunerados (Faur, 2014; Batthyany, 2015).

El Potenciar Trabajo avanzó en el reconocimiento de las tareas de cuidados que se realizan en espacios comunitarios, principalmente en comedores, a través del desarrollo de proyectos que permiten la redistribución del cuidado y fortalecen a las organizaciones comunitarias en la provisión de este servicio (Micha y Pereyra, 2022). Estas actividades no se encuentran comprendidas en la definición “clásica” de trabajo que referencia exclusivamente a actividades productivas y que es la que ha signado históricamente a los sistemas institucionales y a las políticas públicas (Faur, 2014).

En un contexto de crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19, se evidenció la importancia de los cuidados para la reproducción de la vida y el funcionamiento de la economía, y quedaron exhibidas, como nunca antes, las desigualdades de género en el mercado laboral y al interior de los hogares. Las mujeres no solo fueron más afectadas por el desempleo al tener inserciones laborales más precarias, sino que tuvieron una sobrecarga en el trabajo doméstico que ya realizaban ante el cierre de escuelas y otros espacios públicos y privados de cuidado. A su vez, la organización comunitaria fue fundamental para resolver las necesidades de cuidado en el marco del aislamiento social, principalmente en barrios populares.

En el marco de proyectos socio-comunitarios, el Potenciar Trabajo tuvo un impacto directo e indirecto en el reconocimiento de este trabajo de cuidado. De esta manera, el programa valoriza la or-

6 Promedio anual de la tasa de no registro para el año 2022, calculada a partir de tabulados de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC.

ganización social de los cuidados, desfamiliarizando los mismos, aunque se presenta la limitación de que siguen siendo las mujeres las que se encargan exclusivamente de estas tareas de cuidado. Es decir, incluso cuando se sale del ámbito de las relaciones familiares y se redistribuyen las tareas de cuidado en el barrio, se encuentra que son otras mujeres –promotoras comunitarias, líderes de comedores populares, “madres cuidadoras” de jardines comunitarios– las que están a cargo de las actividades de cuidado y socialización (Faur, 2014).

En el Potenciar, las mujeres representan al 63,7% de los beneficiarios (MDSN, 2022b), lo cual se relaciona con la herencia de las políticas previas que mostraban esta preeminencia y con los efectos laborales de la crisis económica producto de la pandemia que impactaron en mayor medida sobre ellas. En las ocupaciones de cuidado dentro del programa, las mujeres representan el 68,3% y esta cifra se acentúa en el caso del cuidado directo de personas y la promoción de género, con un porcentaje de mujeres que alcanza a casi el 90% en ambos casos (Micha y Pereyra, 2022). Como menciona Faur (2014), a pesar de ciertos cambios en la sociedad y en las políticas públicas, el cuidado todavía se perfila como una actividad con una clara impronta de género.

## Reflexiones finales

El programa Potenciar Trabajo, como toda política pública que se forma en la arena del poder, no está exento de conflictos, desplazamientos y reconfiguraciones. Desde sus inicios, el Potenciar se fue transformando en función del contexto económico-social, de sus efectos en la estructura social, pero también a partir de las críticas que recibió la política. Mientras primeramente se propuso mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas, en un contexto de crisis económica agudizada por la pandemia del COVID-19 y frente al deterioro de las condiciones de vida y los problemas del mercado de trabajo, manifestó características más propias de una política de corte asistencialista y de contención social que de una política de empleo.

Sin embargo, luego de las críticas vertidas sobre el gobierno por el crecimiento de los beneficiarios y la incapacidad de conectarlos con el sector formal de la economía, la política en vez de ampliarse, para llegar a una mayor cantidad de personas en situación de vulnerabilidad, se cerró a la incorporación de nuevos beneficiarios e incluso se desvincularon a más de 100.000 titulares. Además, en la reconfiguración de la política se volvió a poner el foco en las características individuales de los beneficiarios, específicamente en su nivel educativo, como determinante del acceso a un empleo formal.

Por otra parte, si bien se avanzó en el reconocimiento de algunos derechos de los trabajadores beneficiarios del programa, esta ampliación fue parcial. Algunas desigualdades continuaron reproduciéndose: el limitado alcance poblacional de la política, la insuficiencia de la prestación monetaria –cuyo monto se redujo en términos reales–, el restringido acceso a la seguridad social y la cristalización de los roles de género en las tareas de cuidados comunitarias.

En síntesis, el Potenciar Trabajo parece oscilar entre dos nociones de política social. Por un lado, la idea de que es necesario de que el Estado intervenga para mejorar las condiciones de vida de las personas que tienen una inserción ocupacional informal, en actividades de la economía popular, en el autoempleo y en actividades de baja productividad, que son características estructurales de las economías periféricas y segmentadas como la argentina. Por el otro, la concepción de que quienes son beneficiarios de los programas sociales y, específicamente beneficiarios del Potenciar Trabajo, no trabajan, o no lo hacen de manera “genuina”, y, por lo tanto, de lo que se trata es de revertir esta situación temporal y vincularlos a un empleo formal. El problema es que este tipo de empleo se encuentra en desaparición en la fase del capitalismo actual, mientras que los trabajos informales, autogestionados y de la economía popular van en aumento y son una estrategia de supervivencia para un conjunto significativo de la población (Guimenez, 2022).

## Referencias bibliográficas

- Adelantado, J.; Noguera, J. y Rambla, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En: J. Adelntado (coord.), *Cambios en el estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Servei de Publicacions / Editorial Icaria.
- Batthyány, K. (febrero de 2015). Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales. Serie Asuntos de Género 124, CEPAL.
- Bertranou, F. (2022). El futuro de la seguridad social en la pospandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual. *Revista De La Facultad de Derecho* (52).
- Chena, P. (8-9 de junio de 2022). *La experiencia del programa Potenciar Trabajo: vínculos entre la protección social y la inclusión laboral* [ponencia]. Hacia la consolidación de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe: el futuro de la protección social en una era de incertidumbre. CEPAL. Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/panel\\_4\\_pablo\\_chena.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/panel_4_pablo_chena.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bpsnc/>
- Dubet, F. (mayo-junio de 2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*, (239).
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fernández, A. L. y González, M. (2022). ¿Cuál es la discusión alrededor de los planes sociales? CIFRA-CTA. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Discusion%20planes%20sociales.pdf>
- Fraser, N. (agosto-diciembre de 2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6, 83-99.
- Gialdino, R. (2013). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Principios, Fuentes, Interpretación y Obligaciones*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

- Guimenez, S. (10 de julio de 2022). El debate sobre los planes sociales. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/435466-debate-sobre-los-planes-sociales>
- Heredia, M. y Perelmiter, L. (2020). Las 5 vidas de las políticas sociales. *Revista Anfibia*. Recuperado de <https://www.revistaanfibia.com/las-5-vidas-las-politicas-sociales/>
- Hopp, M. y Mutuberría, V. (2022). Estado y trabajo: ¿asunto separado? *Revista Anfibia*. Recuperado de <https://www.revistaanfibia.com/estado-y-trabajo-asunto-separado/>
- Lowi, T. (1996). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 89-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mazzola, R. (2015). Capítulo V. Elementos conceptuales y de gestión. Aportes para el debate. En *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Micha, A. y Pereyra, F. (31 de diciembre de 2022). Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo. Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios. OIT.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDSN] (2020). Lanzamos el programa Potenciar Trabajo para promover la inclusión socioproductiva. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/lanzamos-el-programa-potenciar-trabajo-para-promover-la-inclusion-socioproductiva>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDSN] (2022a). Estudio exploratorio sobre los modelos de gestión de cuidados con perspectiva de género en la implementación de programas sociales El caso del Programa Potenciar Trabajo.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDSN] (2022b). ReNaTEP y Potenciar Trabajo: Principales características de la economía popular registrada. Informe noviembre 2022.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDSN] (2023). Potenciar Trabajo. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>
- Ministerio de Economía de la Nación (2023). Presupuesto ciudadano. Recuperado de [https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto\\_ciudadano/seccion2.php#deso](https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion2.php#deso)
- Molina, M. (4 de noviembre de 2022). El Gobierno no incorporará más beneficiarios a planes sociales. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/494822-el-gobierno-no-incorporara-mas-beneficiarios-a-planes-social>
- Mora Salas, M. (2004). Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas? En M. Mora Salas, J. P. Pérez Sáinz y F. Cortés, *Cuadernos de Ciencias Sociales: Desigualdad social en América Latina*. Costa Rica: FLACSO.
- Natalucci, A. (2016). Del piquete a la economía popular. *Revista Anfibia*. Recuperado de <https://www.revistaanfibia.com/del-piquete-a-la-economia-popular/>
- Offe, C. (1990). Algunas contradicciones del moderno estado de bienestar. En *Contradicciones en el Estado del Bienestar* (pp. 135-150). Madrid: Alianza Editorial.
- Oficina del Presupuesto del Congreso [OPC] (2022). Caracterización del estado de situación laboral y de las acciones implementadas por la APN para la promoción del trabajo – Datos para el año 2021. Recuperado

de <https://www.opc.gob.ar/evaluacion-politicas-de-gobierno/caracterizacion-del-estado-de-situacion-laboral-y-de-las-acciones-implementadas-por-la-apn-para-la-promocion-del-trabajo-datos-para-el-ano-2021/>

Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1), 79-110.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.

*Revista Criterio* (2022). Agustín Salvia: “Hay que hacer una revolución en capital humano y social” (entrevista). Recuperado de [https://www.revistacriterio.com.ar/bloginst\\_new/2022/08/29/agustin-salvia-hay-que-hacer-una-revolucion-en-capital-humano-y-social/](https://www.revistacriterio.com.ar/bloginst_new/2022/08/29/agustin-salvia-hay-que-hacer-una-revolucion-en-capital-humano-y-social/)

Salvia, A.; Poy, S. y Pla, J. L. (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia. Radiografía del impacto del covid-19 sobre la estructura social y el mercado de trabajo urbano*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Schipani, A.; Zarazaga, R. y Forlino, L. (2021). *Mapa de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: CIAS+FUNDAR.

Suárez, M. F. (2019). Nuevas formas de trabajo. Los trabajadores de la economía popular. *Revista de la Facultad*, X(1), 111-112.

*Télam* (14 de marzo de 2023). El Gobierno confirmó que se darán de baja 85 mil titulares que no se validaron. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202303/622418-acampe-unidad-piquetera-desarrollo-social-plan-potenciar.html>

Vales, L. (27 de febrero de 2023). Los movimientos sociales le piden a la ministra que deje de hacer campaña. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/526896-los-movimientos-sociales-le-piden-a-la-ministra-que-deje-de->

Weller, J. (2020). *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*. Documentos de proyectos. CEPAL.

# Infraestructura del cuidado

## Claves de acción para la toma de decisiones



*Roxana Mazzola, Romanela Conte, Selene Ullua, Jimena Merbilhaa, Ana Acevedo, Giselle Arena y Santiago Menú\**

### Introducción

Las brechas tienen género y edad: son las mujeres, los colectivos LGBTI+, las niñas, las personas mayores y las personas con discapacidad quienes se encuentran en condiciones de mayor desigualdad. Esto debe ser considerado en la provisión de infraestructura, pero históricamente estos grupos han sido relegados.

La obra pública es central en el proceso de recuperación económica y en el desarrollo de los países, ya que produce múltiples impactos en la economía, genera empleo directo e indirecto en distintos sectores, y contribuye a mejorar la calidad de vida de la población, incidiendo en la reducción de brechas de desigualdad.

\* Los autores de este artículo pertenecen a la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia del Ministerio de Obras Públicas, cuya directora nacional es Roxana Mazzola. Romanela Conte es licenciada en Trabajo Social; Selene Ullua es licenciada y profesora Superior en Ciencias de la Comunicación (UBA); Jimena Merbilhaa es doctora en Ciencias Sociales; Ana Acevedo es magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella); Giselle Arena es magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM y Universidad de Georgetown); Santiago Menú es licenciado en Comunicación Social (UNLAM) y especialista en Comunicación Política y de Gobierno (UNTREF); Roxana Mazzola es magíster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Además, es coordinadora Académica del Diploma de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas, y cocordinadora del Diploma de Posgrado de Desarrollo Local, Territorial y Economía Social (FLACSO).

Para cumplir estos objetivos, la infraestructura debe desarrollarse con transparencia, con la incorporación de soluciones e innovaciones tecnológicas, con una mirada federal y un enfoque claro hacia la reducción de las brechas.

En este contexto, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) incorporó la perspectiva de géneros, infancias, adolescencias, juventudes y discapacidad en el diseño, la gestión y la evaluación de sus políticas. El desarrollo de infraestructura es parte de la respuesta de la gestión actual para reducir estas brechas y construir una Argentina más justa, igualitaria y federal.

Desde el inicio de su gestión, el MOP trabaja en mejorar el impacto de las obras públicas en la ciudadanía, reconociendo las brechas existentes, incorporando el enfoque de derechos y siendo su principal metodología de trabajo la toma de decisiones públicas en base a evidencia para promover el desarrollo con inclusión social.

En el marco del proceso de institucionalización de esta perspectiva, el MOP creó la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIT) como un área transversal a todo el organismo que impulsa la implementación de buenas prácticas, modelos institucionales y herramientas tecnológicas para promover la transparencia y el ejercicio de la participación y el control ciudadano, en materia de planificación, contratación, ejecución física y financiera de las obras públicas.

Con esta visión, y comprendiendo el impacto múltiple de las obras públicas en la vida de las personas y en el desarrollo de los países, el MOP impulsa un eje diferencial de la gestión a escala local: la ampliación de la Red de Infraestructura del Cuidado a través del Programa de Infraestructura del Cuidado (Resolución N° 252/21).

El diseño de este programa fue elaborado mediante insumos aportados por la DNIT en articulación con la Secretaría de Obras Públicas y la Dirección de Relaciones Institucionales del MOP.

Mediante el Programa de Infraestructura del Cuidado, se ejecutan obras destinadas a los géneros, las infancias, las juventudes y las personas mayores, que promuevan derechos, consideren condiciones de accesibilidad universal y garanticen estándares básicos de calidad de vida de la población.

En el primer apartado de este documento, se expondrán conceptualizaciones teóricas acerca de los cuidados, como así también algunos datos que marcan la necesidad de avanzar en políticas públicas que atiendan esta problemática. El segundo capítulo aborda las políticas que se han implementado desde el Ministerio de Obras Públicas de la Nación en relación con esta temática, mientras que en el tercero se plantean los aportes que se pueden realizar en materia de transparencia, participación y control ciudadano como instrumentos que fortalecen estas dinámicas. Por último, se detallan las conclusiones arribadas en el marco de este trabajo.

## Conceptualizaciones acerca de la infraestructura del cuidado

### El derecho al cuidado

El cuidado es un componente central del bienestar de las personas. Aunque todas las personas requieren cuidados en algún momento de sus vidas, no todas lo proveen con la misma intensidad ni dedicación. Históricamente, esta función descansó en las mujeres, como parte de una labor doméstica y no remunerada (Esquivel, Faur y Jelin, 2012).

La noción de cuidado abarca a todas aquellas “actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad” (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2016: 143). Son mayoritariamente las mujeres, las niñas y los colectivos LGBTI+ quienes proveen cuidados, sea de forma no remunerada en los hogares y espacios comunitarios o remunerada en el ámbito mercantil (como un sector feminizado y precarizado). En tanto el acceso al cuidado no se encuentra garantizado de forma equitativa en la población, la organización de los cuidados constituye un vector de reproducción de las desigualdades de género existentes dentro de la esfera familiar y que atraviesan a la sociedad toda.

El rol del Estado es central en la organización social del cuidado, es decir, en la forma en que se relacionan los actores que producen y reciben cuidados, y en el impulso de redes de cuidado (Pérez Orozco, 2006) que generen una distribución más equitativa de los mismos. El papel del Estado es clave también en la producción de las condiciones materiales que sustentan la organización social del cuidado, en particular, de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura que aloja a estos servicios en el sector público.

Con esta convicción, y desde una perspectiva intersectorial, el MOP impulsa políticas de provisión de infraestructura y, en particular, de inversión en Infraestructura del Cuidado, que tienen por objetivo democratizar el acceso a estos servicios a fin de contribuir a la reducción de las brechas de género y cuidados. Esta estrategia se desarrolla en el marco de un accionar articulado con la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, a cargo de la Dirección Nacional de Cuidados del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, y con los organismos sectoriales con competencia en cada tipología de Obra Pública, como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social y la SEDRONAR, dependientes de la Presidencia de la Nación, y con los gobiernos provinciales y municipales.

### Brechas de desigualdad

La pandemia por el COVID-19 agravó la crisis de los cuidados e impactó de manera asimétrica sobre las mujeres, LGBTI+, las personas mayores, las personas con discapacidad y las niñas. Es por eso que, dentro de este contexto, cobra especial relevancia el rol de la Obra Pública, entendida como

instrumento para igualar el acceso a los servicios básicos, a la movilidad, a los espacios públicos y al servicio de saneamiento de toda la población argentina.

No es novedoso afirmar que el trabajo no remunerado recae mayoritariamente sobre las mujeres. Según datos preliminares de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT, INDEC, 2021), el 91,6% de las mujeres realiza alguna tarea no remunerada; mientras que, en el caso de los varones, la tasa de participación en el trabajo no remunerado es del 73,9%.

El cuidado incluye el autocuidado, el cuidado de otras personas, la provisión de las precondiciones en las que se realiza y la gestión del mismo (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2016). Puede adquirir distintas características según las condiciones en que se produzca: voluntarias, profesionales, remuneradas, no remuneradas, basadas en lazos familiares o comunitarios; y dependiendo de la esfera en la que sea provisto: estatal, mercantil, comunitario, familiar (Batthyány: 2001; Rodríguez Enríquez, 2015).

En este marco, es importante comprender al cuidado como un trabajo, que puede ser o no remunerado, tratándose de una actividad que produce bienes y servicios, al tiempo que genera condiciones necesarias para que el trabajo remunerado (empleo) sea posible. “Sin trabajo de cuidado no existiría fuerza de trabajo y, en consecuencia, no habría posibilidad de generar valor económico y reproducir el sistema económico y social” (Rodríguez Enríquez, 2012: 24).

El cuidado ha sido naturalizado como un trabajo no pago por realizarse, en muchas ocasiones, dentro de la esfera privada o familiar (Pautassi, 2007). Es sobre este carácter doméstico que se han erigido las bases para su exclusión como derecho (Fraser, 1997) y que, en consecuencia, ha quedado supeditado a la lógica del mercado y a las posibilidades familiares según factores socioeconómicos.

En contraste, el MOP entiende al cuidado como un derecho de todas las personas, cuyo cumplimiento debe ser garantizado por el Estado, protegiendo el bienestar tanto de quienes lo otorgan como de quienes lo reciben. El cuidado es un trabajo, es un derecho y es una necesidad, por lo que debe ser abordado como un bien público, en el sentido de que toda la sociedad se beneficia del mismo, y debe ser considerado como una dimensión de la ciudadanía y, por lo tanto, de responsabilidad estatal.

Tomando como base los datos aportados por diferentes estudios, como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía (MECON); la Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (MICS) de UNICEF (2019 y 2020) y los datos de UNICEF; y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de 2021, se puede destacar que:

- El 86,8% de las niñas y niños de entre 3 y 4 años asiste a un Centro de Desarrollo Infantil, Centro de Primera Infancia o jardín de infantes, pero solo un 13,2% de las niñas y niños de hasta 2 años asiste a un servicio de cuidado infantil. El 67,5% de las niñas y niños de hasta 3 años asistiría en el caso de existir una oferta más próxima, según reportan las personas cuidadoras (Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes MICS 2019- 2020).
- En los hogares con jefatura femenina los niveles de pobreza alcanzan al 67,5% de los mismos (UNICEF, 2020).

- Las dos terceras partes de las niñas y los niños pobres de todo el país viven en hogares en los cuales la persona responsable (en su mayoría, una mujer) no concluyó el nivel medio (UNICEF y FLACSO, 2020).
- Con respecto al mercado laboral, las mujeres participan un 19,4% menos en comparación con sus pares varones (EPH INDEC, 4T-2021). Asimismo, la diferencia de ingresos según el género es del 29,4% (DNEIyG[4], 2022-4T-2021).
- El 35,7% de las mujeres asalariadas no tienen aportes jubilatorios, en tanto que entre los asalariados varones este porcentaje es del 31,3% (DNEIyG, 2022-4T-2021).

La distribución del desempleo también plasma la desigualdad entre varones y mujeres: las mujeres poseen una tasa superior de desempleo que sus pares varones (7,7% en mujeres versus 6,4% en varones, EPH INDEC, 4T 2021).

Poder disponer de tiempo libre y de ocio, de tiempo que la persona dedica para su propio bienestar, alejada de las responsabilidades y demandas externas es una necesidad para toda persona. Sin embargo, los datos expuestos anteriormente demuestran que las mujeres y LGBTI+ atraviesan la denominada pobreza de tiempos.

La pobreza de tiempos se define como la carencia de tiempos en términos de ocio y de cuidado personal, como consecuencia de la disposición completa de cada individuo a las tareas remuneradas, dentro del ámbito laboral, y a aquellas no remuneradas, en el ámbito doméstico. Este fenómeno repercute negativamente sobre la salud física y mental de las personas. Y aquellas que además dedican mayoritariamente su tiempo en tareas domésticas no remuneradas, reciben menores ingresos.

La pobreza no se circunscribe exclusivamente al ingreso. Es una problemática multidimensional que debe ser abordada por las políticas públicas desde una perspectiva interdisciplinaria e intersectorial que atienda a la complejidad del fenómeno.

El hecho de que sean las mujeres las más perjudicadas por la pobreza de tiempos y las inequidades del mercado laboral da lugar a la producción y reproducción de la pobreza, particularmente en los hogares donde ellas son el principal sostén económico. Esto se traduce en una mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes que viven en esos hogares en donde sus derechos no se encuentran garantizados.

Como se describió anteriormente, la pandemia por el COVID-19 visibilizó y remarcó la trascendencia de los cuidados para el sostenimiento de la vida, la economía y la sociedad como nunca antes había sucedido. A su vez, la conciliación entre las responsabilidades familiares, de cuidado y el trabajo remunerado se dificultó significativamente en un contexto de serias limitaciones con respecto al espacio. En momentos de aislamiento, las personas debieron realizar desde sus hogares todas estas tareas en forma simultánea.

Esta situación excepcional vivida a raíz de la pandemia evidenció la dependencia de la sociedad sobre las mujeres y agudizó la crisis de los cuidados (ONU Mujeres, 2021). Producto de esta circunstancia

en particular, se logró hacer foco en la importancia de la existencia de una política orientada hacia la Infraestructura del Cuidado y en la necesidad de invertir en este sector.

## El rol de la obra pública a través de la infraestructura del cuidado

Históricamente, la obra pública constituyó un sector fuertemente masculinizado y su impacto positivo sobre la reducción de brechas de género y cuidados ha sido invisibilizado o no reconocido.

La actual gestión del Ministerio de Obras Públicas (MOP) considera prioritario planificar y ejecutar políticas basadas en el enfoque de derechos, mediante la localización de obras públicas según criterios estadísticos que permitan reducir las brechas existentes y mejorar la calidad de vida de la población.

Para mejorar el impacto de las obras en el territorio argentino, es central reconocer las deficiencias en la organización social de los cuidados, en infraestructura sanitaria y en otras tipologías de obras asociadas, como los Centros de Desarrollo Infantil, que inciden en el tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en los hogares y en la intensidad del mismo. La identificación de tales deficiencias y de las consecuencias que las dificultades de acceso a este tipo de servicios tienen para la población, agravadas durante la pandemia por el COVID-19, se encuentran en la base de la convicción del MOP acerca de la centralidad del fortalecimiento de la infraestructura y los servicios de cuidados.

Como respuesta, el MOP creó el Programa de Infraestructura del Cuidado (Resolución N° 252/21), un eje diferencial de gestión, a escala nacional, con foco en la salud, los géneros, las infancias, las juventudes y las personas mayores, considerando condiciones de accesibilidad universal, que incorpora el uso de datos estadísticos e índices para localizar la inversión conforme a criterios técnicos multidimensionales que permiten potenciar el impacto de las obras públicas.

Este programa consiste en proveer los bienes físicos necesarios para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos no solo de quienes reciben cuidados, sean las infancias, juventudes, personas mayores, personas con discapacidad y personas que atraviesan violencia de género, sino también de quienes los brindan, en su mayoría, mujeres, niñas, adolescentes y LGBTI+, para reducir brechas de desigualdad (género, discapacidad, generacional y territorio). A esta definición se arribó considerando la bibliografía en materia de cuidados, los aportes de la Mesa Interministerial de Cuidados, como así también la labor que cumplen las áreas de obras públicas para materializar las visiones en infraestructura (Mazzola, 2022).

Es central fortalecer la Infraestructura del Cuidado. La falta de servicios esenciales limita las oportunidades de elección de las mujeres y el cuidado de las personas. El resultado es una mayor desigualdad, menores posibilidades de insertarse educativamente, así como de acceder a empleos de calidad, con incidencia directa en la reproducción de la pobreza.

Para contextualizar la situación actual nacional, en la Argentina existe una amplia política de transferencias para cuidar a las infancias (Asignación Familiar, Asignación Universal por Hijo, entre otras) y

a las personas mayores, tal como el régimen de jubilación anticipada. En Infraestructura del Cuidado existen políticas nacionales dirigidas a los distintos grupos poblacionales, entre las que se destaca por su magnitud el Plan Nacional de Primera Infancia (Decreto N° 574/16), que apoya el financiamiento de los CDI existentes. Además, se cuenta con un sistema público de salud de acceso gratuito y con cobertura en todo el país.

No obstante, la brecha de acceso a estos servicios de cuidado persiste y es significativa. Por ello, para expandir el paradigma de políticas de cuidado, es necesario fortalecer el dinero (transferencias), el tiempo (nuevas regulaciones y normativas sobre licencias) y los servicios para cuidar (CDI, jardines de infantes, centros de salud, etc.), y proteger el bienestar de las trabajadoras y los trabajadores del cuidado.

## Aportes desde el Programa de Infraestructura del Cuidado

La Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIT) del Ministerio de Obras Públicas (MOP) aporta al diseño, el monitoreo y la evaluación del Programa de Infraestructura del Cuidado de la cartera a través de análisis estadísticos sobre la inversión y el seguimiento de las obras en ejecución. De esta forma, contribuye a introducir la perspectiva de género y del derecho al cuidado en la agenda de políticas del organismo. También, a través del Observatorio de la Obra Pública, promueve un espacio de participación y control ciudadano para mejorar el desarrollo de políticas que aborden la reducción de brechas de género y cuidados.

## Obras y proyectos del Programa de Infraestructura del Cuidado

El Programa de Infraestructura del Cuidado (Resolución N° 252/21 del MOP) tiene por objetivo contribuir a la promoción y a la protección integral de los derechos de la primera infancia, reducir la carga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en los hogares y facilitar la igualdad de oportunidades entre los géneros. Su desarrollo busca ampliar la disponibilidad de espacios en los que se garantice la prestación de servicios que cumplan con los estándares básicos de calidad y mejoren la vida de la población en pos de una sociedad más justa e igualitaria.

En la etapa inicial del Programa de Infraestructura del Cuidado, a fin de atender a las necesidades de cuidado de la población en el marco de la pandemia del COVID-19, el eje prioritario fue la ampliación y el mantenimiento de la infraestructura sanitaria.

A partir de 2021 y durante 2022, los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) adquirieron gran importancia como espacios centrales para la reducción de las brechas de género y de cuidado de las infancias, posibilitando la creación de ámbitos seguros para la estimulación y recreación de niñas y niños de hasta 4 años.

Asimismo, los Centros Territoriales de Políticas de Género y Diversidad cobraron relevancia en la actualidad, en el marco de la implementación de políticas para la prevención y el abordaje integral de las violencias y el acompañamiento a quienes las atraviesan.

Otras intervenciones que en 2022 comenzaron a desplegarse son aquellas relacionadas con los espacios para las juventudes, como son las Casas de Día para Jóvenes y las Escuelas Técnicas de Educación Profesional Secundaria.

Si bien estas intervenciones no totalizan el conjunto de tipologías de Infraestructura del Cuidado necesarias, constituyen una base importante y muestran un cambio innovador y diferencial en la obra pública.

Los últimos años de gestión evidencian grandes avances en cuanto a la Infraestructura del Cuidado: 1 de cada 10 obras impulsadas por el MOP están vinculadas a este tema (592 obras y proyectos de los 5739 totales a enero de 2023).

Los componentes de infraestructura de este Programa son implementados por distintas áreas del MOP: la Coordinación de Centros de Desarrollo Infantil de la Unidad Gabinete de Asesores; la Subsecretaría de Planificación y Coordinación Territorial de la Obra Pública y la Subsecretaría de Ejecución de Obra Pública de la Secretaría de Obras Públicas; y la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales de la Secretaría de Gestión Administrativa. Es clave el rol de estas áreas para materializar la concreción de las obras y proyectos; al igual que el apoyo que brinda la DNT sobre el diseño, el monitoreo y la evaluación del programa, como así también en la sensibilización, la participación y el control ciudadano en este eje.

Su desarrollo se articula con los ministerios sectoriales nacionales con responsabilidad sustantiva en cada tipología de obra, como son, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; organismos como la SEDRONAR, Presidencia de la Nación; y gobiernos provinciales y municipales.

## **Contribuciones desde la transparencia a la reducción de brechas de género e infancia a través de la obra pública**

En el presente capítulo se describen las acciones desarrolladas desde la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIT) del Ministerio de Obras Públicas (MOP) para apuntalar la rendición de cuentas a la ciudadanía, apoyar la toma de decisiones basada en evidencia, así como transversalizar la perspectiva de género y el enfoque de cuidados en la obra pública.

## **Inversión en obra pública para la reducción de brechas de género**

El Estado tiene la función de garantizar los servicios de cuidados de la población, a fin de proteger el derecho de las personas a ser cuidadas y a cuidar en condiciones adecuadas. Con ello, promueve también la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, contribuyendo a liberar a las mujeres de la carga de las tareas de cuidado no remuneradas.

A través de la inversión en Infraestructura del Cuidado, el MOP colabora con una recuperación económica con perspectiva de género y cuidados, que promueva el crecimiento junto con la reducción de las brechas de desigualdad.

El MOP se comprometió a invertir un piso del 8,5% de su presupuesto anual en el Programa de Infraestructura del Cuidado, para generar un fondo incremental con eje en infancia, salud y género.

En 2022, la inversión superó la meta establecida: el MOP ejecutó un 9.01% de su Presupuesto 2022 en el Programa de Infraestructura del Cuidado.

## Toma de decisiones en base a evidencia. Criterios estadísticos para localizar la inversión en zonas vulnerables

El Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas que coordina la DNIT del MOP elabora índices multidimensionales para localizar la inversión en obra pública a partir de criterios socioeconómicos, demográficos, de género y generacionales con el objeto de incidir en las brechas de infraestructura en el territorio nacional y para apuntalar la toma de decisiones basada en evidencia y no discrecional. En este sentido, creó el Índice de Inequidades en la Primera Infancia (IPI), incorporando los aportes de la Secretaría de Obras Públicas del MOP y de la Subsecretaría de Primera Infancia del Ministerio de Desarrollo Social, para identificar dónde priorizar el emplazamiento de los Centros de Desarrollo Infantil.

El índice IPI remarca las zonas territoriales con mayor brecha de desigualdad en términos del acceso a servicios de cuidado a la primera infancia. El 43,2% de las obras y proyectos de CDI se localiza en el Norte Grande, de los que el 86% se ubica en un departamento con un nivel de IPI alto o muy alto.

## Observatorio de la Obra Pública

En el año 2020, el MOP creó el Observatorio de la Obra Pública (Resolución N° 31/20), un espacio de participación institucional conformado por universidades públicas y privadas, sindicatos, cámaras empresariales, cooperativas y organizaciones de la sociedad civil.

Actualmente participan 18 instituciones: Cámara Argentina de Consultores de Ingeniería (CADECI), Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR), Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados (CONARCOOP), Consejo de Rectores de Universidades Privadas de Argentina (CRUP), Poder Ciudadano, Universidad de Buenos Aires (UBA), Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Observatorio

de la Contratación Pública de la Universidad Austral, World Compliance Association (WCA), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Federación Argentina de Ingeniería Civil (FADIC) y el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). A través de reuniones periódicas, el Observatorio retroalimenta las políticas, las iniciativas y los proyectos que impulsa el MOP.

En su marco, las instituciones efectúan recomendaciones y aportes desde la integración de sus miradas, enfoques y experiencias bajo 5 ejes: 1) Transparencia, participación ciudadana y control; 2) Inclusión del principio de integridad en la contratación y ejecución de la Obra Pública; 3) Revisión y modernización del marco normativo; 4) Transformación e innovación tecnológica; y 5) Sustentabilidad: ODS 2030, trabajo y cuidados. Conforme a esta política, se fomenta la toma de decisiones basadas en el intercambio y el consenso con actores relevantes de la obra pública.

Como resultado del trabajo desarrollado en el período 2020-2022, el Observatorio de la Obra Pública logró construir colectivamente diferentes políticas. Entre ellas, y en relación con el fortalecimiento de la Infraestructura del Cuidado, se destacan los aportes al Estimador de Empleo de la Obra Pública, el nuevo Pliego de Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas con Perspectiva de Género y el primer Código de Ética de la Obra Pública, por tratarse de iniciativas con impacto en la reducción de las brechas de género, generacionales y territoriales.

## Conclusiones

En el presente documento de trabajo se abordaron conceptos y temas claves en lo que respecta al derecho al cuidado de todas las personas, como así también aspectos fundamentales de las políticas desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) a fin de garantizarlo.

Desde la DNIT, nos trazamos algunos desafíos y retos de cara al futuro:

1) Profundizar en la conceptualización de la Infraestructura del Cuidado, el reconocimiento del derecho al cuidado y el rol del Estado en esta agenda.

Una cuestión clave para el diseño de políticas públicas en la materia es comprender y reconocer al cuidado como una necesidad, un derecho y un trabajo, remunerado o no, que posee un valor económico, a la vez que desempeña una función social esencial. Es fundamental también reconocer el rol central del Estado en la organización social del cuidado, en la provisión de las condiciones materiales que la sustentan, en el desarrollo de Infraestructura del Cuidado y en el fortalecimiento de las redes de cuidado.

Asimismo, resulta sustancial comprender el rol de la obra pública y sus efectos multiplicadores en la calidad de vida de la población, en el desarrollo de las economías, en la generación de empleo y en la reducción de brechas de desigualdad. El MOP planifica y lleva adelante sus acciones sobre la base de esta concepción integral del cuidado, para garantizar el cumplimiento de este derecho, la redistribución de este trabajo, la mejora de las condiciones en las cuales se desarrolla el cuidado y la visibilización de su importancia socioeconómica, impulsando un eje diferencial de la gestión a escala local.

El Programa de Infraestructura del Cuidado, con cada uno de sus componentes, contribuye al cumplimiento de este derecho y esta tarea.

2) Amplificar la construcción colectiva de un nuevo paradigma de transparencia, amplio e integral, que fortalezca la participación y control ciudadano en la Infraestructura del Cuidado.

Históricamente, la obra pública ha sido asociada a procesos que no garantizaban la integridad en el uso de sus recursos y que amplificaban la desconfianza ciudadana al respecto. Es indispensable la construcción colectiva de la transparencia en la obra pública, entendida de forma amplia, integral y transversal, en el impulso de estas políticas, para garantizar el mejor impacto de las obras, reconociendo las brechas existentes, incorporando el enfoque de derechos y siendo su principal metodología de trabajo la toma de decisiones públicas en base a evidencia para promover el desarrollo con inclusión social.

Desde esta perspectiva, la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIT) brinda apoyo al conjunto de áreas y organismos de la cartera, dotándolos de herramientas e información para el análisis y la gestión basada en evidencia. Este enfoque innovador contribuye al desarrollo de Infraestructura del Cuidado con mayor efectividad en el logro de los objetivos propuestos y mejora el triple impacto de las obras públicas: social, económico y ambiental.

Aquí se presenta el reto de continuar profundizando esta agenda multiactoral y de lograr el desarrollo de nuevas herramientas que mejoren tanto la cultura institucional interna y externa como que garanticen el mejor impacto de las obras públicas. Amplificar esta noción, junto a sus políticas, a todo el ecosistema de la obra pública es uno de los objetivos en los que se viene trabajando para fortalecer una obra pública presente, rápida, cercana a la ciudadanía y que amplíe derechos.

3) Fortalecer la toma de decisiones basadas en evidencia en obra pública y el efecto multiplicador de la inversión en Infraestructura del Cuidado.

La comprensión del efecto multiplicador de la obra pública en la sociedad y su incidencia en la reducción de brechas de desigualdad es central en el desarrollo de sus intervenciones. Por eso, el Ministerio de Obras Públicas incorpora la perspectiva de géneros, infancias, adolescencias, juventudes y discapacidad en el diseño, la gestión y la evaluación de sus políticas. Y, además, se destinan a partidas presupuestarias para su cumplimiento y se institucionalizan instrumentos de innovación, participación y control ciudadano para ello.

Del mismo modo, el MOP se encuentra trabajando en fortalecer las capacidades institucionales de las áreas con apoyo del BID, tanto en monitoreo y evaluación, transparencia y participación y control ciudadano. Entre las acciones por realizar, se trabajará en un informe de avance del documento teórico-metodológico sobre la incidencia de la obra pública en la reducción de brechas de género y cuidados y de la pobreza de tiempo de las mujeres; una Matriz de Indicadores de Monitoreo y Evaluación para la medición del aporte de la obra pública a la reducción de brechas de género y cuidados y de la pobreza de tiempos de las mujeres; se construirá una metadata y medición de línea de base de los indicadores propuestos con eje en brechas de género, cuidados y pobreza de tiempo de las mujeres; y se elaborarán

módulos de capacitación en materia de indicadores de género vinculados a la inversión pública en Infraestructura del Cuidado y talleres de capacitación dirigidos al equipo de la DNT a fin de fortalecer las capacidades estatales en materia de monitoreo y evaluación en Infraestructura del Cuidado.

Un eje central del ministerio para la reducción de brechas es invertir en Infraestructura del Cuidado. Las brechas tienen género y edad: son las mujeres, LGBTI+, las niñas, las personas mayores y las personas con discapacidad quienes se encuentran en condiciones de mayor desigualdad. Esto debe ser considerado en la provisión de infraestructura, pero históricamente estos grupos han sido relegados.

Invertir en Infraestructura del Cuidado posee múltiples impactos, pero particularmente es un diferencial en la reducción de brechas de género, ya que estas tipologías son de las que mayor empleo femenino producen (en comparación a otras tipologías de obra pública) y las que tienen impacto directo en la pobreza de tiempos de las mujeres y LGBTI+.

Asimismo, es prioritario blindar la inversión en Infraestructura del Cuidado y las conquistas de esta agenda para la obra pública, para que no se vea abatida por ciclos de gobierno. En esta línea, es central el proyecto de Ley Cuidar en Igualdad, impulsado por la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado para el desarrollo de una ley nacional que garantice un Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina que promueva y articule las políticas públicas en la materia desde la perspectiva de género. El proyecto fue enviado al Congreso para su tratamiento en el mes de mayo de 2022. Resulta un gran reto actualizar y generar nueva normativa consensuada para garantizar el derecho al cuidado.

4) Rendir cuentas a la ciudadanía y amplificar la participación y control ciudadano en Infraestructura del Cuidado.

Esta publicación, junto al resto de documentos producidos para visibilizar y sensibilizar sobre las políticas del MOP, dan cuenta de la importancia del análisis y del seguimiento del impacto de la obra pública para mejorar sus intervenciones y, también, para rendir cuentas a la ciudadanía.

A lo largo del documento se han articulado distintos datos y estadísticas que deben ser consideradas en la planificación de la obra pública, pero también la articulación con otras iniciativas y el trabajo dialogado junto a otras instituciones que enriquecen la construcción de las políticas públicas. En este sentido, se presentan grandes desafíos para continuar fortaleciendo los análisis y los diálogos en la construcción de agendas conjuntas, el impulso de nuevos debates con las instituciones que componen el ecosistema de la obra pública y el fortalecimiento de la cultura del monitoreo y evaluación de la obra pública.

La retroalimentación de esta agenda con el Observatorio de la Obra Pública, con la Red de Áreas de Monitoreo y Evaluación de la Obra Pública, con la Red de Género y Diversidad del MOP y con la Mesa Interministerial de Cuidados es prioritaria para el desarrollo de infraestructura pública que garantice el derecho efectivo de quienes requieren y brindan cuidados, y que reduzca las brechas de desigualdad.

Pero, además del trabajo multiactoral, cobra central relevancia la participación y el control ciudadano para mejorar la política de Infraestructura del Cuidado, con eje en la ciudadanía. Un ejemplo de esto es el desafío que presenta continuar mejorando la experiencia en MapaInversiones. Asumir la respon-

sabilidad de la gestión de la obra pública no solo significa cumplir con metas y objetivos en tiempo y forma, sino también poder abrir las puertas a la ciudadanía y rendir cuentas sobre qué decisiones y cómo se toman: cómo se utilizan los recursos, dónde y por qué se localizan las obras, cómo se avanza en aquello comprometido, etc.

El desafío es continuar generando políticas e iniciativas para el fortalecimiento institucional y para mejorar la confianza y la participación por parte de la ciudadanía, garantizando el fortalecimiento de la cultura de la ética y la integridad en la obra pública, al mismo tiempo que la cultura del monitoreo y la evaluación, a través de decisiones y acciones alineadas a los valores del Código de Ética del Ministerio de Obras Públicas. Y, paralelamente, produciendo mejoras en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de las obras a través de más y nuevas herramientas tecnológicas.

La construcción de la confianza ciudadana y de espacios de participación institucionalizados constituyen un elemento clave para la reducción de las desigualdades, para blindar en el tiempo las conquistas de luchas de los feminismos, y generar no solo más sino también mejor obra pública y un Estado más justo, igualitario y federal.

5) Fortalecer el alcance federal de la Infraestructura del Cuidado y de la Participación y el Control Ciudadano en la Obra Pública.

La labor coordinada e intersectorial del Programa de Infraestructura del Cuidado, que promueve el diálogo permanente con diversos actores gubernamentales nacionales, provinciales y municipales, resulta primordial para la viabilidad de la gestión, a la vez que mejora en forma continua el diagnóstico, el diseño y la implementación de estas intervenciones, al atender las necesidades y demandas específicas a nivel local.

Como próximos pasos se avanzará en encuentros federales desde el Observatorio de la Obra Pública, bajo su eje de “sustentabilidad”, con el objetivo de visibilizar la conceptualización, la inversión y la participación y el control ciudadano en Infraestructura del Cuidado. Es fundamental sensibilizar sobre esta agenda, con énfasis en qué es, qué se hace y de qué forma, al igual que cuál es el presupuesto con perspectiva de género que despliega el MOP. Para esto, ha sido central el trabajo que viene desarrollando el Observatorio de la Obra Pública, que ha generado aportes concretos para construir políticas públicas colectivamente: como los Pliegos con Perspectiva de Género, el Código de Ética del Ministerio de Obras Públicas, mejoras en MapaInversiones, etc.

La obra pública se construye de forma colectiva, por ello, instancias de trabajo multiactorales, participativas y de control ciudadano son vitales para mejorar y sostener en el tiempo la política de Infraestructura del Cuidado, al mismo tiempo que dar apoyo a provincias y municipios en la conceptualización y en el armado de la inversión que efectúan en Infraestructura del Cuidado, potenciando el impacto federal de estas acciones transformadoras.

Es amplia la agenda y los desafíos que se despliegan al respecto, pero el camino iniciado en Infraestructura del Cuidado llevado adelante por el MOP evidencia una iniciativa innovadora y necesaria para la

reducción de brechas de desigualdad, con un enfoque amplio e integral de la transparencia que lo atraviesa para garantizar su mejor impacto. Continuar construyendo junto al resto de la Administración pública nacional, los gobiernos provinciales y locales, las instituciones que conforman el ecosistema de la obra pública y la ciudadanía en general es uno de los retos futuros para la consolidación de una agenda de trabajo intersectorial que impulse una experiencia diferencial en la región.

## Referencias bibliográficas

- Argentina, Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020). Las brechas de género en la Argentina: Estado de situación y desafíos. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las\\_brechas\\_de\\_genero\\_en\\_la\\_argentina\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf)
- Argentina, Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020). Los cuidados, un sector económico estratégico: Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al Producto Interno Bruto. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los\\_cuidados\\_-\\_un\\_sector\\_economico\\_estrategico\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf)
- Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Gestión Administrativa, Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (2021). Documento de trabajo N° 1: Infraestructura del Cuidado: Aportes para la toma de decisiones. Obras Públicas, Género y Niñez. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/serie\\_de\\_documentos\\_de\\_trabajo\\_no1\\_-\\_infraestructura\\_de\\_cuidados.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/serie_de_documentos_de_trabajo_no1_-_infraestructura_de_cuidados.pdf)
- Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Gestión Administrativa, Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (2021). 10 motivos para invertir en Infraestructura del Cuidado: Guía para la acción, la visibilización y la sensibilización. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/diez\\_motivos\\_para\\_invertir\\_en\\_infraestructura\\_del\\_cuidado\\_-\\_guia\\_para\\_la\\_accion\\_la\\_sensibilizacion\\_la\\_visibilizacion\\_y\\_la\\_sensibilizacion\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/diez_motivos_para_invertir_en_infraestructura_del_cuidado_-_guia_para_la_accion_la_sensibilizacion_la_visibilizacion_y_la_sensibilizacion_2021.pdf)
- Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Gestión Administrativa, Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (2021). Estimador de empleo de la Obra Pública: Documento metodológico. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estimador\\_de\\_empleo\\_en\\_la\\_op\\_-\\_documento\\_metodologico.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estimador_de_empleo_en_la_op_-_documento_metodologico.pdf)
- Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Gestión Administrativa, Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (2021). Índice de Inequidades en la Primera Infancia: Criterios para la localización de obra pública. Documento metodológico. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice\\_de\\_inequidades\\_en\\_la\\_primera\\_infancia.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice_de_inequidades_en_la_primera_infancia.pdf)
- Batthyány, K. (2001). El trabajo de cuidado y las responsabilidades familiares en Uruguay: proyección de demandas. En R. Aguirre y K. Batthyány (coords.), Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur (pp. 223-242). Montevideo: OIT/Cinterfor.
- Esquivel, V.; Faur, E. y Jelin, E. (2012). Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y Estado. Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado (pp. 11-43). Buenos Aires: IDES; UNFPA; UNICEF. Recuperado de <https://static.ides.org.ar/archivo/cddhh/2012/06/Libro-cuidado.pdf#page=12>

- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad de Los Andes.
- Mazzola, R. (2022). *Infraestructura del Cuidado. Conceptualización, balances y perspectivas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/2022/04/19/infraestructura-del-cuidado-conceptualizacion-balance-perspectivas/>
- Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. [Serie Mujer y Desarrollo N° 87]. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pérez Orozco, A. (2006). *Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico*. *Revista de Economía Crítica*, 5, 7-37.
- Rodríguez Enríquez, C. M. (marzo-abril de 2015). *Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad*. *Revista Nueva Sociedad*, 256.
- Rodríguez Enríquez, C. M. y Marzonetto, G. L. (enero-junio de 2015). *Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina*. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8, 103-134.
- UNICEF y FLACSO (2020). *Análisis de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina (SITAN)*. Informe final. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF (abril de 2020). *La pobreza y la desigualdad de niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Efectos del COVID-19*. Recuperado de <http://bitly.ws/sLiE>



# El Plan Gas.Ar

## Una política pública energética de largo alcance



*Juan José Carbajales\**

### Introducción<sup>1</sup>

El Plan Gas.Ar se plantea como una herramienta de gestión surgida de la emergencia de la pandemia en pleno 2020. En una palabra, el Esquema de Gas Natural 2020-2024 fue el resultado de una decisión política que apuntaló y respaldó un proceso de negociación con la industria hidrocarburífera cuyo objetivo fue generar un nuevo marco de fijación de precios de largo plazo que se tradujera en compromisos ciertos de inversión para abastecer la demanda interna de gas natural de hogares y usinas prevista para los próximos cuatro años, considerando la infraestructura existente y la capacidad de pago de los usuarios residenciales.

Pero este programa es más –mucho más– que una mera respuesta a un contexto de crisis. Por un lado, consiste en la adaptación idiosincrática al contexto mundial. En efecto, el proceso de transición hacia una matriz energética que contribuya a mitigar los efectos del cambio climático y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por la Asamblea General de la ONU en materia de descarbonización y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero plantea un desafío gigantesco a nivel global. Allí inmersa, Argentina se ha dado una estrategia propia basada en sus condiciones endógenas de desarrollo, en su amplia dotación de recursos naturales y, en particular,

\* Abogado y politólogo (UBA). Docente e investigador de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPaz).

<sup>1</sup> El contenido del presente artículo es una selección de los capítulos del libro recientemente publicado por el autor (Carbajales, 2023).

en su específica matriz energética en cuanto a producción y consumo tanto de energías primarias como secundarias de fuente eléctrica. Así, la política pública que aquí analizaremos asume la premisa de que nuestro país posee un consumo de energía fuertemente dominado por los hidrocarburos y una muy alta participación del gas natural en la matriz primaria y en la generación de energía eléctrica, a la vez que reviste la característica de ser el recurso fósil “más limpio”. En este contexto, el Plan Gas.Ar persigue los siguientes objetivos: incrementar la participación del gas en el *mix* energético a expensas de los combustibles líquidos como gasoil y fueloil, aumentar la oferta gasífera de origen nacional y exportar los excedentes en períodos estivales donde hay un bajo consumo local/residencial.

Por otro lado, se trata –antes bien– de una política pública en materia energética que atravesó todas las etapas típicas de confección e implementación, y que cuenta –además– con una vocación de permanencia y consolidación que ya ha dado sus primeros pasos a nivel productivo y político, pues se verifica un sobrecumplimiento de los compromisos de inyección, al tiempo que su plazo fue extendido hasta diciembre de 2028. De allí que las notas más relevantes de dicho proceso resalten tres hechos destacables, a saber: un diagnóstico real y certero, una articulación sinérgica entre sector público y sector privado, y una decisión política firme de las autoridades nacionales de saber escuchar y luego avanzar.

## Qué es una política pública

### Funciones estatales básicas

Los manuales de ciencia política y de derecho político<sup>2</sup> suelen reseñar que, en un principio (cierto o teórico), hubo un “contrato social” por medio del cual la población que habita un territorio y constituye una comunidad de intereses y valores decide darse a sí misma ciertas reglas de convivencia para evitar “la ley de la selva” y la amenaza constante del otro, en tanto “el hombre es el lobo del hombre”. De allí la creación del “Leviatán” estatal que constituye una ciudadanía con derechos y obligaciones y que encuentra su razón de ser en la garantía de la paz social y la promoción del orden y el progreso, sea lo que fuere que estos conceptos quieran decir en cada época histórica y en cada espacio determinado.

Lo cierto es que dentro de esas funciones estatales primordiales/nodales/indispensables solemos encontrar la educación, la salud, la defensa y la seguridad social al trabajo. Este tipo de actividades se traduce, por caso, en la construcción de escuelas y hospitales, en la dotación de un ejército y en el aseguramiento de un ingreso mínimo para la población pasiva (jubilados, personas con discapacidad y otros sectores vulnerables de la sociedad).

De allí que, con fundamento en su alto valor social, el Estado –es decir, todos sus habitantes e instituciones– adopta la decisión política de asumir la responsabilidad sobre tales actividades como una fun-

<sup>2</sup> Ver, entre otros, Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 102 y ss., y Ortiz, T. (1996). *Política y Estado*. Buenos Aires: Ed. Estudio, pp. 191 y ss., donde los autores abordan el desarrollo histórico del Estado moderno y el surgimiento del Estado argentino.

ción indelegable de la Administración, cuya prestación hace al fundamento último de la autoridad y que, por ende, está abierta a todos los habitantes, independientemente de su condición socioeconómica (incluso al decil más alto de la población identificada como aquella porción –por ejemplo– que en 2021 tuvo que pagar el Aporte Extraordinario y Solidario a las grandes fortunas personales). Decisión que implica, pues, reconocer un derecho humano básico / elemental / inalienable / imprescriptible, cuyo *ethos* radica en la dignidad del hombre y la mujer.

Vale aclarar que el listado de este tipo de funciones no viene dado en ningún manual de ciencia política, sino que es producto del devenir histórico de una sociedad dada; de allí que su postulación sea epocal y situada, no “natural o esencial”.

Veamos ejemplos de esas funciones inherentes al Estado: el hospital público, la escuela pública, el policía público, el alumbrado público, la plaza pública y el funcionario público. La redundancia intencional en el calificativo “público” busca reflejar el hecho de que todos esos servicios son prestados en forma universal, tanto a ricos como a pobres –sean ciudadanos o extranjeros–, y no se ha de discriminar según si el usuario es parte de un grupo vulnerable o no. Es cierto que estas actividades (que no son “servicio público” en sentido estricto) pueden ser gestionadas por diferentes jurisdicciones (Nación, provincias, municipios y entes mixtos) y dar lugar a una distribución según el domicilio del destinatario, pero nunca podrá derivar en una exclusión total del servicio.

Así, un usuario rico puede elegir no concurrir a la escuela o al hospital público (o no darse la vacuna provista por el Estado contra el COVID-19), como también puede optar por no demandar el auxilio de un policía o de un servidor público o evitar una plaza repleta de gente en pandemia; ello, pues tiene a disposición otras alternativas de carácter privado (colegios, clínicas, vigiladores de garita, profesionales idóneos de ejercicio liberal, clubes y gimnasios, etc. –o bien costearse el pasaje y estadía a EE.UU. para vacunarse antes de que le llegue el turno por edad–). A su vez, si el habitante rico decide –en cambio– usar las prestaciones públicas, el Estado puede recuperar parte del costo (cobrar un bono contribución en un hospital o escuela, facturarle a la obra social prepaga, etc.). Pero lo que no puede hacer –de ningún modo– es marginar a aquel ciudadano sobreafortunado del derecho de acceder a las actividades garantizadas por las funciones básicas y elementales del Estado.

Ahora bien, ¿son los servicios de agua, luz, gas, transporte y comunicaciones una actividad que deba ser retirada del mercado y prestada con universalidad? ¿Deben ser declaradas legislativamente como “servicios públicos”? En Argentina se ha decidido que, en principio, sí corresponde hacerlo (especialmente las primeras tres), por involucrar la satisfacción de las necesidades vitales de los habitantes. Pero, además, porque conllevan el desarrollo de redes de transporte y distribución, cuyo costo convierte en un óptimo económico su prestación por un único sujeto de carácter monopólico. De allí que la regulación sea más intensa y que se fijen, entre otros parámetros, un precio regulado de comercialización a través de los cuadros tarifarios correspondientes.

El reconocimiento del contenido económico del servicio público implica bregar no solo por la forma en que este arriba al destinatario final, sino detenerse también en verificar cómo se origina el producto

que será distribuido y entregado al consumidor o usuario en la última milla. Se trata, pues, de una cadena de producción, comercialización y reposición (para recuperar las reservas consumidas) que eslabona costos que deben ser retribuidos por los precios intermedios y, en última instancia, por el precio final. Es gráfico, por caso, describir que quien compra una garrafa de GLP en una localidad de la provincia de Misiones se lleva “un cachito de Vaca Muerta” a su casa, ubicada a más de 2.000 kilómetros de distancia. Y al ser un producto de raíz económica, para usufructuarlo debe abonarse su costo final o precio (como quien se compra un *jean* o una pizza o se suscribe a una plataforma de *streaming*); y quien no pueda afrontar ese costo, pues, entonces no podrá consumir el servicio. Y punto. De esta manera, se preserva el funcionamiento endógeno del sistema en términos de costos y beneficios, no obstante generar un riesgo: que quienes no pueden afrontar con sus propios ingresos los costos acumulados de toda la cadena de valor del bien energético –máxime en un país con inflación crónica y altos índices de pobreza e indigencia– quedan marginados de su consumo (a menos que su valor esté subsidiado por el Estado, discusión que abordaremos más adelante).

## Concepto de políticas públicas

Ahora bien, sea que se trate de actividades propias e indelegables del Estado, las cuales son prestadas de manera directa y universal; sea que se trate de un servicio público de carácter económico, de acceso a quien pueda abonar su costo; en todos los casos el desarrollo de estas labores debe estar encuadrada –en términos genéricos– en lo que la teoría del derecho administrativo denomina “actividad estatal” o “función administrativa”.

En efecto, la Ley N° 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sancionada en el año 1992, regula el proceso de formulación y aprobación del Presupuesto General de la Administración Pública Nacional, por medio del cual el Poder Ejecutivo debe fijar anualmente los lineamientos generales, que contendrán los recursos (ingresos y fuentes de financiamiento) y gastos (cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios) para el año siguiente. Con la reforma constitucional de 1994 estas facultades recalieron en la figura del jefe de Gabinete de Ministros (conf. art. 100, incs. 6 y 7, CN). Para ello, el ministro “coordinador” o *primus inter pares* debe evaluar el desarrollo general del país y proyectar las variables macroeconómicas de corto plazo. Y, sobre esa base, confeccionar el proyecto y presentarlo a la Cámara de Diputados antes del 15 de septiembre de cada año.

En cuanto a su contenido, el Presupuesto debe estar encuadrado en el marco de las políticas (visión constitucional de los objetivos rectores del accionar del Estado), de los planes (líneas principales de gobierno) y de las estrategias (programas operativos de gestión) fijados al interior del Poder Ejecutivo, pero atinentes a los tres poderes del Estado (por ejemplo, se contemplan partidas específicas para el funcionamiento del Congreso y de los tribunales federales).

De ello se sigue que las políticas públicas estarán delimitadas, en materia presupuestaria, por los lineamientos fundamentales provenientes del ordenamiento constitucional. Un ejemplo en materia

ambiental es el caso del Riachuelo. La política constitucional obliga a todas las autoridades a proteger el derecho a un ambiente sano; los planes de gobierno receptan esta obligación –reforzada por la sentencia de la Corte Suprema en la causa “Mendoza”– y las estrategias operativas determinan el modo de encarar el saneamiento (vía organismos interjurisdiccionales como la ACUMAR), asignándole el marco de gastos y fuentes de financiamiento.

De esta manera, la discusión acerca de la pertinencia, alcance y límites de la función estatal estará regida por lo que se denomina, genéricamente, “políticas públicas”, y que abarca, como hemos visto, a las políticas *per se*, a los planes específicos y las estrategias de gobierno por parte de todos los Poderes del Estado.

No obstante, no es sencilla la distinción entre “política” y “políticas”. Se han diferenciado<sup>3</sup> tres dimensiones de “La Política”, a saber: (i) la institucional o formal (*polity*), que es la dimensión más amplia, caracterizada por un conjunto de reglas e instituciones acerca de cómo se accede y ejerce el poder dentro de un orden político dado; (ii) la dimensión política en sí (*politics*), lo que suele llamarse la arena pública, y que está vinculada con la lucha agonal por el poder entre diferentes actores que portan sus visiones del mundo, intereses y valores al espacio público (que a la vez puede ser dividido en “campos” específicos) donde se dirimen los conflictos a través de la articulación pacífica, la negociación concesional y/o la disputa hasta el límite de la lucha armada; y (iii) la dimensión de las políticas públicas propiamente dichas (*policies*), que son acciones u omisiones de gobierno que la Administración adopta u omite en pos de reconocer, abordar e intentar resolver los problemas cotidianos que componen la agenda pública, esto es, el conjunto de “cuestiones” que revisten una relevancia tal que son atendidas por el Estado.

De estas tres dimensiones nos concentraremos aquí en la última, en tanto y en cuanto es allí donde radica nuestro interés central: *explicitar el proceso entero de una política pública en materia energética*. Este proceso secuencial abarca las siguientes etapas: creación, diseño, composición de centro y de borde, negociación, articulación, emisión y aprobación, implementación, renegociación, evaluación de impacto, ajuste y relanzamiento o finalización.

A efectos de proponer una delimitación del *concepto de política pública*, recurriremos a dos definiciones complementarias. Por un lado, la vertida por dos de los mayores exponentes de la ciencia política en Argentina, Guillermo O’Donnell y Oscar Oszlak, quienes sostienen que se trata de “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.<sup>4</sup> Con esta definición se da cuenta de que la acción estatal es una “intervención” –generalmente identificada con un valor peyorativo, aunque no necesariamente– que surge a modo de respuesta a una interacción social con otros actores relevantes a través de un vínculo relacional en múltiples direcciones que se retroalimentan para (intentar) resolver asuntos o “cuestiones” que adquieren un estatus visible y potente en la escena pública.

3 Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas* Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, p. 56.

4 Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1, 112 (citado en Jaime, F., 2013, *op. cit.*, p. 58).

Por otro lado, una segunda definición más compleja –por extensión– la brinda Aguilar Villanueva, quien postula que las políticas públicas son

un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.<sup>5</sup>

De aquí se desprende un aspecto central de toda política pública, consistente en la interacción o interlocución con terceros interesados, como por ejemplo porciones representantes del mundo del trabajo o de las corporaciones, la sociedad civil organizada (las ONG o los “autoconvocados”), etc. Asimismo, se plantea la relación medios-fines entre los objetivos perseguidos y las acciones u omisiones desplegadas por el Estado para alcanzarlos.

Finalmente, siguiendo la caracterización de Fernando Jaime, diremos que las políticas públicas contienen las siguientes *características*:

- un contenido (recursos y productos);
- un programa (marco de referencia coherente);
- una orientación axiológica (ideología, valores, cosmovisiones);
- una autoridad legítima (con capacidad de coerción);
- un propósito vincular (persuasión en un hacer determinado).

Asimismo, en una política pública pueden identificarse cuatro tipos de *componentes*, a saber:

- institucional (actor de autoridad legítima);
- decisional (por la afirmativa o la negativa);
- conductual (provoca efectos y reacciones sociales);
- causal (pretende conseguir determinados resultados o desempeños en actores determinados).

Por último, toda política pública supone los siguientes *elementos*:

<sup>5</sup> Aguilar Villanueva, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (comps.), *Política pública y democracia en América Latina*. México: Ed. Porrúa, p. 14 (citado en Jaime, F., 2013, *op. cit.*, p. 59).

- un campo de acción o sector a influir con instrumentos variados;
- un conjunto de promesas a cumplir vía beneficios o sanciones;
- un proceso de conversión de los medios disponibles en los fines buscados;
- un ciclo de acción y un conjunto de productos, resultados e impactos efectivos.

Vale destacar, de entre estos últimos elementos, el componente cíclico o procesual, en tanto

realización de acciones diferenciadas pero a la vez articuladas, que comprende además las intervenciones de múltiples actores como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad [...] que permiten atribuir sentido y consecuencias a la intencionalidad del Gobierno y el Estado.<sup>6</sup>

Efectivamente, la gran mayoría de estos componentes, elementos y efectos estarán presentes en el caso de la política pública de promoción de la producción de gas natural argentino denominada “Esquema 2020-2024” o “Plan Gas.Ar”, que analizaremos a continuación.

## Diseño de la política pública

### Definición del problema y elaboración del diagnóstico

#### *Declino de la producción de gas natural*

En efecto, producto del diferendo entre la Secretaría de Energía y la compañía Tecpetrol, titular de la concesión en Fortín de Piedra, así como del congelamiento en los precios de los productos energéticos a través del Decreto N° 566/19 y de la falta de ajuste semestral de las tarifas de servicios públicos desde principios de 2019, a partir de mediados de ese año se evidenció una marcada caída de la inversión y, por ende, de la producción de gas natural.

Por su parte, la demanda total registró en los primeros meses de 2019 una caída del 3,8% respecto a 2018, año en el que se alcanzó un máximo histórico de consumo de gas (123,5 Mm<sup>3</sup>/día). La recesión económica, los incrementos tarifarios y el clima templado explican la contracción en la demanda.

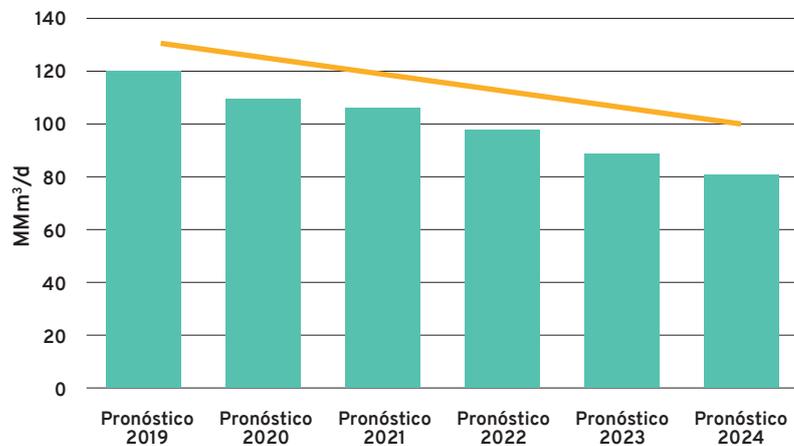
---

<sup>6</sup> Jaime, F. (2013), *op. cit.*, pp. 59-61.

Esto último condujo, pues, a una creciente sobreoferta en el mercado de gas natural que, conjuntamente con la depreciación de la moneda en el primer cuatrimestre de 2018, condujeron a una disminución de los precios de este producto en el mercado local.

Así, el escenario a principios de 2020 resultaba contractivo en tanto involucraba caída de la inversión y por consiguiente de la inyección, repercutía en forma directa y/o indirecta sobre el nivel de demanda de trabajo y actividad general y, desde el lado estrictamente fiscal, impactaba sobre los ingresos de Nación y Provincias.

**Gráfico 1. Producción diaria de gas natural (en MMm3).**



Fuente: Secretaría de Energía en base a DD. JJ. de las empresas.

Luego de un período de fuerte recuperación de la producción de gas natural registrada entre 2012 y 2019, liderado por el desarrollo de yacimientos no convencionales en el marco de diversos programas de estímulo (Planes Gas I y II, Resolución N° 46/17), *en 2020 la producción cayó respecto al año anterior más del 12%.*

## Pauperización de la población

El segundo gran problema que vislumbraron los hacedores de la política pública radicaba en un asunto contextual de raíz socioeconómica, a saber: la pauperización de gran parte de la sociedad, especialmente de los segmentos históricamente vulnerables, luego de 10 años sin crecimiento del PIB per cápita, dos años de recesión y más de uno de pandemia.

Un contexto de semejante gravedad quedó cristalizado en la medición semestral del INDEC, que convalidó un núcleo de pobreza del 42% de la población, esto es, unos 12 millones de personas, y de indigencia del 10.5%, unos 3 millones de habitantes; en ambos casos al cabo del segundo semestre de 2020.<sup>7</sup>

*Ergo, estaba claro que un gran número de argentinos y argentinas no podría afrontar un sistema de precios de la producción de gas natural compatible con un valor de reposición que revirtiera el declino que se venía verificando en los últimos 12 meses; ello, si no se pensaba en un esquema que involucrara, en paralelo, un esfuerzo estatal en favor de los usuarios empobrecidos, lo que se daría a través de un sistema generalizado de subsidio.*

## Diseño de la herramienta y decisión política de respaldo

### Concepción del instrumento

Definido el problema de fondo (en sus múltiples explicitaciones) y elaborado el diagnóstico (en sus trazos principales), solo quedaba diseñar la herramienta de política pública que abordara la cuestión crítica e intentara resolver tales dilemas.

El Esquema de Gas Natural 2020-2024 fue el resultado de una decisión política que apuntaló y respaldó un proceso de negociación con la industria hidrocarburífera cuyo objetivo fue generar un nuevo marco de fijación de precios de largo plazo que se tradujera en compromisos ciertos de inversión para abastecer la demanda de gas natural prevista para los próximos cuatro años, considerando la infraestructura existente y los márgenes de afrontabilidad por parte de los usuarios residenciales del servicio público de gas por redes.

El proceso de negociación apuntó a garantizar la participación de todos los jugadores del mercado de gas en el esquema planteado, a fin de maximizar la competencia y promover volúmenes suficientes a precios competitivos.

A tales efectos, se constituyó en el seno del Ministerio de Desarrollo Productivo un grupo de trabajo compuesto tanto por funcionarios políticos como por profesionales de perfil técnico, en todos los casos con sobrada experiencia específica y vasta trayectoria en los sectores hidrocarburífero y eléctrico. Si bien los intercambios de ideas a nivel interno datan del verano de 2020 (e incluso pueden rastrearse en el “plan de acción o plataforma programática” de la coalición política que accede al Gobierno en diciembre de 2019, así como en algunas ideas preliminares discutidas entre profesionales de la SEN y técnicos de YPF), la discusión específica se intensificó en plena pandemia, una vez que la Secretaría de Energía finalizó la confección del denominado barril “criollo”, que fuera aprobado por medio del Decreto N° 488/2020.<sup>8</sup> Este proceso culminaría con el dictado, el 16 de

<sup>7</sup> INDEC (segundo semestre de 2020). Informes técnicos, 5(59). Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdepremsa/eph\\_pobreza\\_02\\_2082FA92E916.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdepremsa/eph_pobreza_02_2082FA92E916.pdf)

<sup>8</sup> Ver Carbajales, J. J.; Tito, V. y Sánchez Osés, S. (2020). Barril “criollo”: regulación federal para una política hidrocarburífera concertada. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, 25.

noviembre, del Decreto N° 892/2020 y su posterior implementación para fijar su inicio formal el 1° de enero de 2021.

Fundamentos:

*a) Sinergia público-privado:* el Estado lleva adelante su capacidad de planificación en cuanto al sistema de gas, estima los niveles de oferta y de demanda, y realiza una agregación de esta última en vistas a consolidar un bloque uniforme a largo plazo (70 MMm<sup>3</sup>/d en los 365 días del año por 4 años y un volumen adicional en cada Período Invernal de esos 4 años). Y el mercado compite libremente por abastecer a dicha demanda, lo que favorece la reducción de precios.

*b) Contractualización del mercado a largo plazo:* se convoca a la firma de contratos directos entre productores y la demanda prioritaria, por un lado (con las distribuidoras) y la demanda de usinas térmicas (con CAMMESA).

*c) Objetivos:*

- viabilizar inversiones inmediatas en producción en todas las cuencas,
- satisfacer las necesidades de gas con el producido de nuestros yacimientos,
- proteger los derechos de los usuarios y consumidores,
- proteger la cadena de valor de toda la industria gasífera,
- mantener los puestos de trabajo en la cadena de producción,
- cuidar los ingresos de los usuarios finales vía tarifa,
- sustituir importaciones de GNL y combustibles líquidos,
- disminuir el costo fiscal de los subsidios,
- coadyuvar con una balanza energética superavitaria,
- generar certidumbre de largo plazo en el sector,
- establecer un sistema transparente abierto y competitivo.

*d) Precio competitivo de mercado:* el precio del gas en PIST surgirá de la concurrencia en las subastas libres en un marco de competencia, pero con condiciones que fija el Estado para asegurar los objetivos (ej. obligación de invertir para evitar el declino de la producción). Se fija un precio tope a los efectos de incorporar la curva de eficiencia del último lustro (desde los 7,50 USD/MMBTu de los PG I y II y de la Res. N° 46).

*e) Plazo:* se apunta al mediano plazo, esto es, a 4 años, a los efectos de viabilizar inversiones sostenidas y normalizar el mercado. El plazo se duplica a 8 años proyectos *offshore* puesto que son desarrollos que requieren un horizonte mayor. Este Esquema podría ser continuado mediante subastas anuales que vayan adicionando un período anual al final de cada bloque de 4 años, a efectos de mantener y aumentar los volúmenes involucrados.

*f) Compromiso:* los productores deberán comprometerse a lograr una curva de producción por cuenca que garantice el sostenimiento de los niveles del trimestre mayo-julio-julio de 2020. Esto, en una actividad con declino geológico, implica un volumen de inversión significativo que —a la vez— tracciona los niveles de empleo.

*g) Prioridad de inyección:* se le reconoce prioridad para la inyección en períodos con excedentes de oferta (estivales) a quienes resulten con precios más competitivos en la subasta, con lo cual se favorece la eficiencia en las asignaciones.

*h) Prioridad de exportación:* se le otorga prioridad para exportar en firme hasta 6 MMm<sup>3</sup>/d fuera del período estacional de invierno a quienes también sean más competitivos. Asimismo, otros 5 MMm<sup>3</sup>/d serán habilitados en firme a quienes participen de la subasta. Objetivos: desarrollo del mercado de exportación a Chile e incentivo de la concurrencia.

*i) Tarifas y subsidios:* la Secretaría de Energía definirá cuáles son los niveles de traslado (*pass through*) del costo a la demanda prioritaria. De esta manera, se establece el contenido de la política pública de subsidios a fin de proteger a los segmentos vulnerables de la población. Los contratos con las distribuidoras reflejarán esos niveles tarifarios y serán firmados en moneda local.

*j) Inicio:* en función de los plazos necesarios para lograr inyección en mayo de 2021.

*k) Penalidades por incumplimientos:* habrá reducciones proporcionales del precio ofertado y hasta se podrá perder la participación en el Esquema. Si se incumple el compromiso de inyección en el período invernal se abona una penalidad adicional.

*l) Relación con planes de estímulo hoy vigentes:* se promueve el acople con el Programa de estímulo dispuesto en las Resoluciones N° 46-E/2017, 419-E/2017 y 12-E/2018. Este propósito tiene como objetivos:

- que los volúmenes de la Res. 46 queden incorporados en el presente Esquema,
- que aquella inversión del Estado redunde ahora en precios competitivos,
- que queden contemplados los derechos de los beneficiarios.

Se han previsto una serie de opciones de ingreso a fin de igualar las condiciones de partida de todos los productores. Y se establecen medidas que comenzarán a tener vigencia al momento de finalización del citado programa (enero de 2022).

Se exige el desistimiento a todo derecho, acción o reclamo, presente o futuro, administrativo, judicial, extrajudicial, y/o arbitral, en la República Argentina, en el extranjero y/o en el ámbito internacional, incluyendo tratados de promoción de inversiones extranjeras, en relación con cualquier cuestión vinculada a solicitudes de pago que excedan la proyección mensual de producción (curva original).

*m) Singularidad del offshore:* se han diseñado condiciones particulares para los desarrollos costa afuera dado las características diferenciales en materia de: (i) costos de inversión y logística; (ii) condiciones meteorológicas y oceánicas extremas; (iii) riesgo geológico alto; (iv) operación y mantenimiento que requiere medios marinos y aéreos de soporte, trabajos de buceo y personal altamente capacitado.

## Síntesis del esquema de oferta y demanda de gas natural 2020-2024

1. Los productores que deseen participar deberán comprometerse a sostener o aumentar la inyección promedio del trimestre mayo-julio 2020.
2. Se licitan 70 MMm<sup>3</sup>/d de gas que entran en el bloque base de 4 años, que no pueden representar más del 70% de la producción de las empresas. Lo que define un volumen mínimo a inyectar de 100 MMm<sup>3</sup>/d, a partir de mayo de 2021. Los contratos comenzarían desde septiembre/octubre 2020.
3. Se licitarán volúmenes adicionales para los períodos estacionales de invierno de esos 4 años, en función de las capacidades de transporte remanentes contratadas por las demandas de distribuidoras y usinas térmicas.
4. La licitación se divide por cuenca. Para el bloque base se licitan 2,8 MMm<sup>3</sup>/d en Noroeste, 47,2 MMm<sup>3</sup>/d en Neuquina, y 20 MMm<sup>3</sup>/d en Austral. En caso de no cubrir el volumen de una cuenca determinada, se asignará dicho volumen a ofertas de otras cuencas siempre que haya capacidad de transporte contratada y disponible.
5. Para la producción *offshore* se establece un plazo adicional de 4 años (total de 8). Una vez iniciado el plazo adicional, los volúmenes comprometidos por cada productor para el abastecimiento de la demanda comprendida deberán ascender al 70% de la producción que tenga a partir de septiembre 2024. En adelante, el productor deberá cumplir con los contratos firmados con las distribuidoras y CAMMESA.
6. Los productores *offshore* deberán compensar el diferencial entre la producción base y su producción real, con gas importado o inyecciones superiores a las comprometidas, durante los meses de junio, julio y agosto de los primeros 4 años del esquema. A tal efecto se considerará la producción base total de la cuenca de cada productor.
7. En caso de no alcanzarse el volumen de 70 MMm<sup>3</sup>/d del bloque en la primera ronda, se prevé segunda ronda complementaria donde cada productor se compromete a compensar su falta de volumen inicial con importaciones a su cargo de gas importado durante el período invernal 2021. Esta alternativa permitiría que participen productores que no llegan a incrementar producción para mayo de 2021.
8. La licitación pondera, en los precios ofertados, el peso de la Resolución N° 46, a menos que el productor renuncie a sus derechos desde la entrada en vigencia del Esquema.
9. A los efectos de comparar las ofertas de distintas cuencas, se considerará el costo del gas retenido hasta el centro de carga: 4,86% para cuenca Neuquina y 11,27% para cuenca TDF y 5,20 para cuenca Noroeste.
10. Cada productor oferta un precio único que será el que percibirá a lo largo de los 4 años. Para el bloque base, durante el período invernal (mayo-septiembre) se aplicará un factor de 1,25 al precio ofertado, y durante el período estival (octubre-abril) se aplicará un factor de 0,82 al precio ofertado. Los volúmenes adicionales para los períodos estacionales de invierno tendrán un precio equivalente al precio ofertado por cada productor por un factor de ajuste de 1,30.
11. El precio considerado para la adjudicación será igual al valor presente del precio promedio ponderado, de los volúmenes del bloque base, entre la oferta y la Resolución N° 46, para los 4 años (8 para *offshore*), descontados al 10% e incluyendo el costo del gas retenido.

12. Cada productor beneficiario del programa establecido en la Resolución N° 46, podrá optar por no competir en el presente Esquema hasta la finalización del citado programa, esto es, hasta el 31 de diciembre de 2021. En dicho caso, ese productor podrá realizar su oferta sin ponderar en su precio ofertado los volúmenes comprometidos bajo la Resolución N° 46, pero solamente le serán asignados volúmenes en caso de que existan cantidades remanentes a las definidas para la cuenca en cuestión; y ello, luego de haber sido asignadas todas las ofertas correspondientes a la ronda inicial.
13. Se define un precio máximo de 3,4 USD/MMBTu para el precio considerado para la adjudicación (precio a valor presente).
14. El precio ofertado será el que le corresponderá cobrar a cada productor adjudicado durante la vigencia del esquema.
15. Las penalidades por incumplimiento entre el 85% de entrega y el 95% serán un descuento en el precio proporcional al porcentaje de incumplimiento.
16. Las penalidades por incumplimiento debajo del 85% serán la imposibilidad de cobrar el precio subastado en el período de incumplimiento.
17. Si la inyección durante los meses del período invernal de cada año es inferior a la comprometida, el productor deberá compensar su falta de volumen con gas importado o inyecciones superiores a las comprometidas, o pagando el equivalente a 2 veces el volumen a compensar valorizado al precio ofertado por un factor de ajuste de 1,25.
18. Si se registran incumplimientos por 6 meses seguidos, el productor quedará excluido del esquema y se ejecutarán las cauciones (montos percibidos durante el año calendario en que se verifique el incumplimiento, correspondiente al diferencial entre el precio ofertado y: (i) el precio a reconocer por las distribuidoras según los cuadros tarifarios vigentes, o (ii) el precio de referencia a reconocer por CAMMESA. Estos montos a reintegrar serán calculados con más un 10%.
19. El orden de mérito resultante de la licitación define: (i) el ingreso en el bloque al precio ofertado; (ii) el orden en el que se corta la inyección ante excedentes de oferta en períodos de baja demanda; (iii) la prioridad para exportar (de acuerdo al volumen a contratar con CAMMESA).
20. En función del orden establecido en el punto anterior, se asignará la posibilidad de obtener permisos firmes de exportación por 4 MMm<sup>3</sup>/d en Neuquina y 2 MMm<sup>3</sup>/d en Austral.
21. Adicionalmente, sin tener en cuenta el orden mencionado, previo al inicio del período estacional de verano, se asignarán a cualquiera de los productores de cada cuenca, permisos firmes adicionales a los mencionados en el punto precedente por 3 MMm<sup>3</sup>/d en Neuquina y 2 MMm<sup>3</sup>/d en Austral.
22. Se determinará, mediante un proceso que incluya instancias de efectiva participación ciudadana –y teniendo en consideración la política de subsidios adoptada por el Estado nacional–, el precio por el cual las prestatarias del servicio de gas natural podrán solicitar que se efectúe el ajuste tarifario por variación en el precio del gas natural comprado. Dicho precio podrá ser igual o inferior al precio de mercado. El diferencial entre el precio determinado por la autoridad de aplicación ministerial y el precio ofertado estará a cargo del Estado nacional.
23. Se adjuntará el modelo de contrato a firmar con distribuidoras y CAMMESA con un *Deliver or Pay* (DOP) del 100% diario y un *Take or Pay* (TOP) del 75% mensual.

## Articulación de la política pública. La negociación con actores relevantes de la escena pública energética

La propuesta inicial del Ministerio de Desarrollo Productivo, que se encontraba dentro de sus competencias administrativas (listadas en las acciones primarias como responsable principal del área energética, en virtud del Decreto N° 50/2019), fue compartida, discutida, modificada, ajustada y reformulada con una serie de actores institucionales y sociales, tanto al interior del Gobierno como con terceros interesados.

De esta manera, la planificación estratégica y la elaboración primigenia fueron articuladas formal y explícitamente con porciones de sectores vinculados a: (i) los hidrocarburos en sí, (ii) la agenda fiscal y presupuestaria del Estado nacional y de las provincias, (iii) la dimensión ambiental y laboral de la actividad, así como (iv) los intereses empresariales propios del negocio gasífero.

### Ministerio de Economía de la Nación

Un actor central durante este proceso secuencial y multifocal fue, sin dudas, la cartera responsable de la hacienda, las finanzas, el presupuesto y la deuda del país. Su participación data de la génesis del Plan, en tanto las mesas de discusión interministerial fueron permanentes durante todo el devenir del Esquema 2020-2024, incluso con la presencia de ambos responsables principales de cada ministerio.

La hoja de ruta de estos encuentros estuvo centrada en debatir el alcance presupuestario, temporal y fiscal de los compromisos asumidos por el Tesoro. Temporal, porque se puso en cuestión si correspondía extenderlo por 3 o 4 años. Presupuestario, en tanto se estaba cerrando el proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2021 y sus componentes plurianuales para los años siguientes. Y fiscal, puesto que adquirió notoria relevancia, desde un principio, la decisión de escindir dos cuestiones relativas al subsidio estatal, que si bien están coligadas, son perfectamente divisibles, a saber: el nivel del estímulo a reconocer a las empresas productoras, por un lado, y el nivel de tarifas a traspasar a los usuarios, por el otro. En una palabra, dos insumos centrales del programa fiscal del Ministerio de Economía (y del Banco Central).

### Provincias hidrocarburíferas (OFEPHI)

El Plan Gas.Ar fue concebido, desde su minuto uno, como un programa de incentivo a la producción gasífera tanto convencional como no convencional y desde todas las cuencas productivas del país, principalmente –pero no excluyentemente– de la cuenca neuquina y la cuenca marina austral.

En consecuencia, el acompañamiento de los gobernadores de las provincias productoras, nucleadas en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHi), se tornó tan inevitable como sumamente deseable. La articulación con los titulares del Departamento Ejecutivo de Tierra del

Fuego AeIAS, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y Mendoza (amén de La Pampa, Jujuy, Salta y Formosa) fue permanente y muy valiosa, principalmente con los representantes de las provincias patagónicas.

Es oportuno aquí advertir que el Plan Gas.Ar, al ser un programa de estímulo de alcance federal y estar solventado con fondos de la Nación, se enmarca en las facultades exclusivas de:

- (i) el Poder Legislativo Nacional (Congreso) de aprobar la legislación de fondo en materia de minería e hidrocarburos, y de promover el progreso y el desarrollo (conf. art. 75 incs. 12, 18 y 19 CN), y
- (ii) el Poder Ejecutivo Nacional (presidente y SEN) de dictar la política energética para todo el país (conf. DL de Hidrocarburos N° 17319/67, ley “corta” N° 26197 y modificatorias).

*Estos fundamentos constitucionales y legales, sumados a la conciencia de que este tipo de programas fomenta la actividad, el trabajo local y la recaudación de provincias y municipios, permitió que las provincias se abstuvieran de anteponer el clásico reclamo “en defensa del federalismo”, apalancado en los derechos que otorga el reconocimiento del “dominio originario” de los recursos naturales hidrocarburíferos (conf. art. 124 in fine CN).*

## Empresas productoras

El diseño del Plan Gas.Ar no tuvo como génesis una idea aislada de un funcionario “en la soledad de su despacho” (típica crítica antipolítica que intenta desprestigiar el accionar público al atribuirlo a la supuesta discrecionalidad –o peor aún, arbitrariedad– de algún personaje de la burocracia estatal con cuyas medidas no se concuerda). Por el contrario, fue producto de la experiencia acumulada para un conjunto de actores públicos y privados que habían vivido el devenir histórico de los planes de incentivo ya ensayados con anterioridad por diversos Gobiernos de distinto signo político. Entre ellos, la élite empresarial de la industria hidrocarburífera del país, junto con su cuerpo gerencial (compuesto de vicepresidentes, directores, gerentes técnicos y comerciales, así como el resto del *management*), desempeñaron un rol de gran centralidad en el proceso de elaboración de la política pública a partir de los intercambios colaborativos para construir las bases y fundamentos del programa de estímulo.

A los efectos de caracterizar esta participación corporativa es posible recurrir a diversos clivajes que discriminan (por género y diferencia) a los elementos de este grupo, a saber:

- a. *Por la participación del Estado en la propiedad y gestión de las empresas:* que distingue claramente a YPF SA –51% estatal– del resto de las operadoras.
- b. *Por el porcentaje de la producción local de la que son responsables:* aquí se destacan las de mayor aporte, como YPF, Total Austral, PAE, Pampa Energía y –a partir de 2018– también Tecpetrol; este hecho las tornó en principales destinatarias de las consultas acerca de la viabilidad técnico-económica del Programa *ex ante*.
- c. *Por la nacionalidad de sus acciones:* que divide a las operadoras en dos subconjuntos: las nacionales (la mayoría) y las extranjeras (entre las que se destacan Shell, Exxon Mobil, Total Austral y Wintershall Dea).

- d. *Por la operación por cuenca*: se dividen en 14 compañías productoras en Cuenca Neuquina (con YPF a la cabeza), por un lado; y PAE en Chubut, CGC en Santa Cruz y PAE-Total-Wintershall en Tierra del Fuego (estas últimas tres provincias agrupadas en la Cuenca Marina Austral), por el otro.
- e. *Por el origen de la producción*: que las agrupa en productoras de gas convencional o no convencional, y que en términos generales se identifica con cada cuenca, Austral para la primera y Neuquina para la segunda (salvo CGC en el primer caso –solo NoC– e YPF en el segundo –tiene de ambos tipos de gas natural–).
- f. *Por la magnitud del volumen comprometido*: que pone el acento en aquellas compañías con inyección reducida, las que fueron tributarias del Plan Gas II y que aquí también solicitaron algún tipo de contemplación específica.
- g. *Por su participación en la Resolución N° 46*: que ubica en un perfil de negociación particular tanto a Tecpetrol en Neuquén como a CGC en Santa Cruz.

Estos elementos analíticos, por interesantes que resulten a la disección intrasectorial, no deben “tapar el bosque” de dos hechos incontrastables. Por un lado, que el tan denostado cabildeo (o poder de *lobby* corporativo) no es necesariamente espurio si, y solo si: (a) se realiza de manera transparente y en forma transversal, y (b) quienes se instalan como interlocutores por parte del Estado mantienen en todo momento una visión holística, sistémica y permanentemente orientada hacia el interés general/bien común.

Por otro lado, que el universo de empresas convocadas y finalmente adjudicadas representa el 95% de los productores del país, lo que denota el fuerte interés colectivo en adherir a la propuesta oficial a pesar de los múltiples escollos (reales o hipotéticos) que eran esgrimidos por voces diversas y llamativamente amplificadas durante el proceso de negociación. En efecto, el listado de operadoras participantes del Plan Gas.Ar es el siguiente (ordenadas según el criterio económico de sus ofertas en la Ronda #1):

1. CFI
2. Metro Holding SA
3. Capex SA
4. Pluspetrol SA
5. Vista Oil & Gas Argentina SAU
6. Mobil Argentina SA
7. Wintershall Dea Argentina SA
8. Total Austral SA
9. Petrobras Operaciones SA
10. Shell Argentina SA
11. Grupo Pan American
12. Pampa Energía SA
13. Tecpetrol SA

14. CGC SA

15. YPF SA

En fin, se trata de un total de: (a) quince empresas; (b) grandes, medianas y chicas; (c) nacionales y extranjeras; (d) americanas y europeas; (e) con producción en cuenca neuquina y austral; (f) de gobierno corporativo privado y mixto; (g) con producción R46 y sin ella; (h) con producción creciente y declinante; (i) con producción destinada al mercado y a su propia demanda eléctrica; (j) con producción *onshore* y *offshore*; etc.

## Empresas distribuidoras de gas natural por redes

Por su parte, también se convocó a adherir al Plan Gas.Ar a todas las empresas licenciatarias del servicio público de distribución de gas natural por redes, herederas de las actividades otrora desarrolladas por la empresa pública Gas del Estado SE, y que abastecen a casi 9 millones de usuarios en todo el país.

En este caso, sí se logró articular directamente con la asociación que las aglutina, esto es, ADIGAS. Forman parte de esta cámara las siguientes compañías, que cuentan con un monopolio exclusivo por zonas:

1. Metrogas
2. Naturgy BAN S.A.
3. Centro
4. Cuyana
5. Litoral
6. Gasnea
7. Gasnor
8. Cammuzi Pampeana
9. Cammuzi Sur

## Sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE)

La articulación con las empresas de propiedad total (IEASA) o mayoritaria (YPF) del Estado nacional, o contralada por este (CAMMESA), ha sido permanente y su utilidad sumamente provechosa para la confección del programa.

Obviamente, YPF fue el primer actor de la industria a quien se consultó. Ello, por varias razones: (i) por ser la empresa líder del sector hidrocarbúfero, (ii) por contar con una historia casi centenaria de operación en todas las cuencas productivas del país, (iii) por tener, desde 2012, un paquete accionario 51% en manos del Estado nacional, y (iv) porque la misma ley que decidió la

expropiación de la mayoría de su capital social también dispuso que la compañía debía realizar una “contribución estratégica” al cumplimiento de los objetivos del logro del autoabastecimiento de hidrocarburos (conf. art. 16 de la Ley N° 26741), entre los que se encuentra –obviamente– la producción de gas natural con destino a la demanda doméstica.

Por su parte, CAMMESA, que es una empresa privada con minoría estatal (20%), pero cuya conducción recae en la Secretaría de Energía (en virtud de sus estatutos y de la Ley N° 24075), aportó profesionales con sobrada *expertise* técnica en la materia que contribuyeron en todo el proceso de confección de la política pública.

Otro actor relevante desde el lado de las empresas públicas fue Integración Energética Argentina SA (IEASA), compañía 100% estatal, producto de la fusión entre ENARSA y EBISA en el año 2017, cuya razón social es ahora Energía Argentina SA (ENARSA).<sup>9</sup> Como brazo ejecutor de una serie sumamente relevante de políticas públicas energéticas (tales como la importación de gas natural desde Bolivia o de GNL a través de buques metaneros en los puertos regasificadores de Escobar y Bahía Blanca), IEASA también participó de la fase final del proceso desde su rol de proveedor de gas de última instancia tanto para las distribuidoras como para la demanda de GNC.

## **Aprobación de la política pública: formalización normativa a través de una regla jerárquica**

Finalmente, luego de meses de elaboración, consulta, revisión y validación, el PEN procedió a dictar el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 892/2020, publicado en el Boletín Oficial de fecha 13/11/2020, por medio del cual se dio aprobación al Plan de Promoción de la Producción del Gas Natural Argentino – Esquema de Oferta y Demanda 2020-2024.

El artículo 4° contiene lo que podría llamarse como el “corazón” del plan a instrumentar, a saber:

- a. *Volumen*: será por un volumen base total de 70.000.000 m<sup>3</sup>/día para los 365 días de cada año calendario de duración del esquema. *Este volumen base podrá ser modificado por la SEN a efectos de garantizar el óptimo abastecimiento de la demanda, así como ampliado para los sucesivos períodos invernales y/o para los volúmenes a incluir en los plazos que eventualmente se extienda el plan.*
- b. *Plazo*: tendrá una duración inicial de 4 años. *Este plazo podrá ser ampliado por la SEN en función de su evaluación de la situación en el mercado de gas.* Para los proyectos Costa Afuera podrá contemplarse un plazo mayor, de hasta 8 años en total, en atención a las particularidades de este tipo de proyectos.
- c. *Exportaciones*: podrán ofrecerse a las empresas productoras participantes condiciones preferenciales de exportación en condición firme por hasta un volumen total de 11.000.000 m<sup>3</sup>/día, a ser comprometidos exclusivamente durante el período no invernal. Estas condiciones podrán

<sup>9</sup> Para un análisis del formato jurídico y rol de IEASA, ver Carbajales, J. J. (18/06/2021). Adiós al Estado subsidiario. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2021/06/adios-al-estado-subsidiario/>

ser utilizadas tanto para la exportación de gas natural por ductos como para su licuefacción en el país y posterior exportación como GNL.

- d. *Procedimiento de oferta y demanda*: los contratos particulares resultantes del esquema serán negociados mediante un mecanismo de subasta, licitación y/o procedimiento similar, a ser diseñado por la SEN, que garantice los más altos estándares de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia.
- e. *Agregación de la demanda*: se garantizará un mecanismo que permita agregar las necesidades de gas natural de la demanda prioritaria y de usinas eléctricas, más las exportaciones en período no invernal.
- f. *Coordinación con programas de incentivo*: se procurará amalgamar el esquema con los planes de estímulo a la oferta de gas natural establecidos por las Resoluciones MINEM N° 46 y N° 447 del año 2017.
- g. *Valor agregado nacional y planes de inversión*: el diseño, instrumentación y ejecución de estos programas por parte de las empresas productoras cumplirá con el principio de utilización plena y sucesiva, local, regional y nacional, de las facilidades en materia de empleo, provisión directa de bienes y servicios por parte de pymes y empresas regionales, así como de bienes, procesos y servicios de industria, tecnología y trabajo nacional; al tiempo que será contemplado un sistema de control y sanción que será implementado por la SEN en forma conjunta, federal y colaborativa con el Ministerio de Desarrollo Productivo, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, las provincias que adhieran al citado esquema y las organizaciones de trabajadores y empresariales del sector que así lo soliciten.

Vale destacar de este punteo dos aspectos que serán sumamente valiosos a los efectos de la extensión del Plan más allá del 2024: la posibilidad, ya delegada en la Secretaría de Energía, de ampliar volúmenes y plazos (lo que se volvería una realidad, dos años después, a través de las Rondas #4 y #5 adjudicadas a fines de 2022).

## Implementación de la política pública

### Ronda #1

#### *Volumen base 2021-2024*

Finalmente, la Secretaría de Energía dictó la Resolución N° 391/2020 de fecha 15 de diciembre, mediante la cual se adjudicaron los volúmenes a cada oferente<sup>10</sup> y se aprobaron los precios del gas natural en el PIST correspondientes a los volúmenes adjudicados.

Se verá que tales asignaciones están divididas en dos instancias temporales bien definidas: por un lado, el año 2021, durante el cual todavía estaban vigentes los beneficios de la Resolución N° 46/17,

<sup>10</sup> La única empresa no adjudicada fue Alianza Petrolera Argentina SA, por lo que quedaron 15 oferentes adjudicados en total.

por lo que hubo que discriminar la posición relativa de cada oferente; por otro lado, los años 2022 al 2024, donde ya todos los jugadores comenzaban un nuevo ranking donde la competencia era simple y directa, conforme el precio ofertado.

**Tabla 1. Volúmenes y precios ofertados para 2022/2024 en Cuenca Neuquina (en MMm3/d y USD/MMBTu).**

II - Volúmenes y precios ofertados - 2022 - 2024								
Orden	Empresa	Cuenca	Volumen Periodo Base	Volumen 1.4 A	Volumen 1.4 B	Volumen Periodo Estacional de Invierno Adicional	Precio Volumen Total Ofertado	Valor Presente Neto (VPN)
							MMm³/día	US\$/MMBTU
1	CFI	NEU	0,087				2,600	2,26
2	METRO HOLDING S.A.	NEU	0,072				2,630	2,29
3	CAPEX S.A.	NEU	0,814				2,400	2,31
4	PLUSPETROL S.A.	NEU	2,275				3,294	2,86
	VISTA OIL & GAS ARG. S.A.U.	NEU	0,859				3,290	2,86
5	MOBIL ARGENTINA S.A.	NEU	0,410				3,400	2,95
6	WINTERSHALL DEA ARG. S.A.	NEU		1,000	0,860		3,430	2,98
7	TOTAL AUSTRAL S.A.	NEU		2,165	0,866	0,600	3,489	3,03
8	PETROBRAS OPERACIONES S.A.	NEU	0,840				3,506	3,05
9	SHELL ARGENTINA S.A.	NEU	0,301				3,540	3,08
10	PAN AMERICAN ENERGY S.A.	NEU	2,650				3,590	3,12
11	PAMPA ENERGIA S.A.	NEU	4,900			1,000	3,600	3,13
12	TECPETROL S.A.	NEU		7,100	2,840	2,000	3,650	3,17
13	YPF S.A.	NEU	20,900				3,660	3,21
<b>TOTAL</b>		<b>52,54</b>	<b>34,11</b>	<b>10,27</b>	<b>4,57</b>	<b>3,60</b>		

Fuente: Secretaría de Energía.

**Tabla 2. Volúmenes y precios ofertados para 2022/2024 en Cuenca Marina Austral (en MMm3/d y USD/MMBTu).**

II - Volúmenes y precios ofertados - 2022 - 2024								
Orden	Empresa	Cuenca	Volumen Periodo Base	Volumen 1.4 A	Volumen 1.4 B	Volumen Periodo Estacional de Invierno Adicional	Precio Volumen Total Ofertado	Valor Presente Neto (VPN)
							MMm³/día	US\$/MMBTU
1	PAN AMERICAN ENERGY S.A.	TDF	3,647				3,390	3,16
2	TOTAL AUSTRAL S.A.	TDF	5,000				3,398	3,17
3	PAN AMERICAN ENERGY S.A.	CHU	2,146				3,520	3,18
4	WINTERSHALL DEA ARG. S.A.	TDF	5,300				3,430	3,20
5	CGC S.A.	SC		1,700	0,680		3,460	3,21
<b>TOTAL</b>		<b>18,47</b>	<b>16,09</b>	<b>1,70</b>	<b>0,68</b>			

Fuente: Secretaría de Energía.

## Precio promedio

El precio promedio ponderado de todas las ofertas, dividido por cuenca, para esta Ronda #1.

*Este precio de 3,53 USD/MMBTu será, en adelante, la nueva referencia para el sector del gas natural en Argentina, y se convertirá –lenta pero inexorablemente– en “el” precio para los diferentes segmentos de la demanda.*

## Volúmenes adicionales de invierno

Finalmente, la SEN también adjudicó los volúmenes adicionales de invierno de la Ronda #1, que son aquellos que se agregan a los 70 MMm<sup>3</sup>/d de base. Es aquí donde se verificó, de manera cruda, la indeseable cercanía temporal entre la convocatoria a dicha Ronda #1 y el “día D” del Plan (mayo de 2021), por lo que algunos analistas identificaron a este dato como el “talón de Aquiles” del Plan Gas.Ar.

**Tabla 3. Volúmenes adicionales de invierno 2021-2024 (en MMm<sup>3</sup> /d).**

V - Volúmenes adicionales Período Estacional de Invierno 2021 - 2024 - En MM M3/día						
CUENCA	EMPRESA	May	Jun	Jul	Ago	Sep
NEUQUINA	TOTAL AUSTRAL S.A.	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
	PAMPA ENERGIA S.A.	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	TECPETROL S.A.	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
<b>TOTAL</b>		<b>3,60</b>	<b>3,60</b>	<b>3,60</b>	<b>3,60</b>	<b>3,60</b>

Fuente: Secretaría de Energía.

*Vale destacar que el desarrollo secuencial del Plan Gas –con las Rondas #2 y #3 inmediatas, más las #4 y #5 que se agregaron en 2022–, demostró que tal carencia podía ser subsanada o, al menos, aminorada.*

## Resumen de la Ronda #1

En síntesis, el resultado de la Ronda #1 del Plan Gas.Ar, primera instancia de implementación de la política pública aquí reseñada, puede resumirse en los siguientes datos:

Cuencas: Neuquina y Marina Austral

- Volumen total adjudicado: 67,41 MMm<sup>3</sup>/d. De los cuales:
  - Volumen período base: 50,20 MMm<sup>3</sup>/d.
  - Volumen Punto 1.4 propuesta A (50% de R46 con prioridad): 11,97 MMm<sup>3</sup>/d.
  - Volumen Punto 1.4 propuesta B (50% de R46 sin prioridad): 5,25 MMm<sup>3</sup>/d.
- Adicional de Invierno: 3,60 MMm<sup>3</sup>/d.

- Promedio Ponderado: 3,53 USD/MMBTu.
  - Factor de ajuste estacional: 0,82 en verano y 1,25 en invierno.
  - Factor de ajuste estacional: 1,30 para adicionales de invierno.

De esta manera, una primera conclusión plausible es que el gran objetivo inicial del Plan Gas.Ar, de revertir el declino de la producción, fue satisfecho con creces, puesto que se logró adjudicar ofertas cuatrianuales por casi la totalidad del volumen base buscado.

## Reglamento del régimen de exportaciones en firme

Otro de los aspectos sumamente novedosos que incorporó el Plan Gas.Ar es la habilitación del PEN al otorgamiento de permisos de exportación de gas natural en condición *firme* para el período estacional de verano.

Así, mediante la Resolución N° 360/21 de fecha 23 de abril de 2021 la Secretaría de Energía aprobó el Procedimiento de Autorización de Exportaciones de Gas Natural, que incluyó los volúmenes previstos en dicho Plan, pero a su vez operó una modificación al régimen hasta ese entonces vigente, dispuesto por la Resolución N° 417/2019 de la ex Secretaría de Gobierno de Energía.

Para ello, se tomó en consideración las características del mercado local, cuya demanda de gas natural se encuentra fuertemente marcada por la estacionalidad, debido a la determinante influencia del consumo residencial, así como también las características del mercado regional y global, al cual resulta crucial integrarse y desarrollar, a fin de paliar la mencionada estacionalidad e incentivar la producción constante y razonablemente estable de hidrocarburos.

*El punto más relevante de este nuevo procedimiento es la forma en que se amalgaman dos objetivos de la política pública, a saber: resguardar el mercado interno y promover el desarrollo del mercado de exportación.*

En efecto, se determinó que las autorizaciones serán otorgadas en la medida en que no se afecte la seguridad del abastecimiento del mercado interno, de conformidad con el artículo 6° del antiguo Decreto-Ley de Hidrocarburos N° 17319/67 y con el artículo 3° de la Ley de Gas N° 24076 de 1992. A tal fin, la autoridad de aplicación realizará, en forma previa al otorgamiento del permiso, un *análisis integral y sistémico* de las condiciones de funcionamiento del mercado interno a efectos de lograr cubrir la demanda interna mediante un suministro eficiente y velar por la seguridad de su abastecimiento en cada caso.

## Ronda #2

En febrero de 2021 la Secretaría de Energía decidió lanzar una nueva instancia de recepción de ofertas para incrementar los volúmenes adjudicados para cada uno de los períodos invernales de los años

2021 a 2024 inclusive. Mediante la Resolución N° 169/2021, de fecha 8/3/21, la autoridad de aplicación procedió a adjudicar la Ronda #2 en los siguientes términos:

- Empresas adjudicadas: 2 compañías (Tecpetrol y Pampa Energía).
  - Cuenca: neuquina.
- Volumen adicional de invierno adjudicado: 3,46 MMm<sup>3</sup>/d promedio.
  - Para 2021: promedio de 3,90 MMm<sup>3</sup>/d.
  - Para julio 21-24: promedio de 3,36 MMm<sup>3</sup>/d.
- Precio adjudicado:
  - Idéntico al ofertado por cada empresa productora en la Ronda #1.
  - Con el factor de ajuste de 1,30.

De esta manera, se daba respuesta al punto más débil de la Ronda #1, esto es, la escasa oferta para el pico de consumo invernal. Y fue, además, un paso más en la dirección de consolidar una herramienta que se mostraba eficaz en términos sistémicos.

## Ronda #3

Luego, unos pocos meses más tarde, la SEN retomó la dinámica licitatoria y convocó, mediante la Resolución N° 984/21, del 19 de octubre de 2021, a una nueva ronda. El propósito de esta subasta era completar el volumen base de los 70 MMm<sup>3</sup>/d *flat* anual, esto es, el objeto de la Ronda #1. Asimismo, se buscaba seguir agregando volúmenes adicionales para los meses del período invernal. Finalmente, mediante la Resolución N° 1091/21 del 10 de noviembre de 2021, la Secretaría de Energía procedió a adjudicar los volúmenes de esta ronda.

- Empresas adjudicadas: Tecpetrol, Pampa Energía y Pluspetrol.
- Volumen total: 3,00 MMm<sup>3</sup>/d.
- Precio adjudicado: promedio: 3,519 USD/MMBTu.
  - Este precio es levemente *inferior* al promedio adjudicado en la Ronda #1.

## Impacto de la política pública

### Resultado de las Rondas #1, #2 y #3

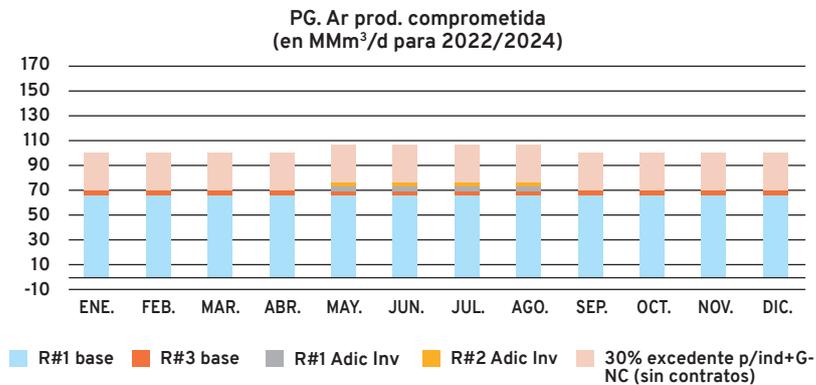
El objetivo final de una política pública es lograr un impacto cierto, concreto y mensurable en la cotidianidad del territorio y la población en la que aquella está inserta. Por ello, es relevante poder

determinar en qué medida se ha modificado efectivamente la realidad alcanzada por el instrumento diseñado, aprobado y oportunamente implementado.

En este sentido, el Plan Gas.Ar, a través de sus Rondas #1, #2 y #3, ha conseguido resultados específicos en el sector del gas natural de Argentina, los cuales se manifiestan concretamente en varios indicadores relativos a la producción hidrocarburífera y a su correlato en las cuentas públicas.

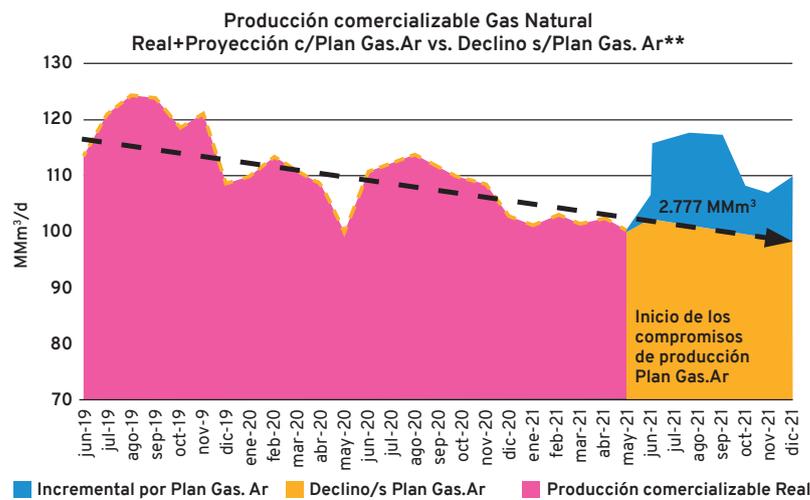
Es posible observar en un gráfico el resultado de las tres adjudicaciones sucesivas.

**Gráfico 2. Producción de gas natural, 2022-2024 (en MMm<sup>3</sup>/d).**



Fuente: Esteban Divito, posgrado Hidrocarburos (UBA).

**Gráfico 3. Inyección de gas natural, junio de 2019 - diciembre de 2021 (en MMm<sup>3</sup>/d).**



Nota: (\*) producción comercializable refiere a inyección de gas natural. (\*\*) Curva de declino 2021 equivalente a una inyección diaria anualizada de 101,4 MMm<sup>3</sup>/d, realizada con estimaciones de la SEN sobre pronósticos de producción para 2021 de DDJJ 2020 de empresas productoras (en forma previa al lanzamiento del Plan Gas.Ar).

Fuente: Secretaría de Energía.

**Tabla 4. Producción de gas promedio diario total, 2021 (en MMm<sup>3</sup>/d).**

Enero	116.002
Febrero	114.548
Marzo	114.498
Abril	114.218
Mayo	121.264
Junio	126.993
Julio	130.698
<b>Agosto</b>	<b>133.680</b>
Septiembre	132.593

Fuente: Secretaría de Energía.

En efecto, un informe de la Secretaría de Energía ha dado cuenta de estos logros ya durante el primer invierno de incidencia del Esquema 2020/2024. Así, en un documento titulado “Resultados del Plan Gas.Ar - Julio 2021”, ha reseñado cinco consecuencias favorables de esta política pública, a saber:

- Mayor producción de gas natural.
- Mayor ahorro fiscal.
- Mayor ahorro de divisas.
- Total evitación de cortes de energía eléctrica.
- Menor consumo de combustibles alternativos.

En cuanto a la situación específica de YPF, quien –como hemos analizado– venía muy afectada por los magros resultados en el marco de la Resolución N° 46/17, su repunte (*Rump up*) de *producción total en la cuenca neuquina para el gas no convencional fue sumamente significativa*.

En efecto, a lo largo de 2021 tuvo una variación desde los 5,14 MMm<sup>3</sup>/d en enero a los 13,15 MMm<sup>3</sup>/d en septiembre, esto es, un aumento de 8 MMm<sup>3</sup>/d.

**Tabla 5. YPF - Producción de gas no convencional, 2021 (en MMm<sup>3</sup>/d).**

MES	INYECCIÓN	OBSERVACIÓN
Enero	514	
Febrero	4,95	
Marzo	5,27	
Abril	5,21	cortes de ruta en Neuquén x 22 días
Mayo	8,09	
Junio	10,23	
Julio	12,23	
Agosto	13,05	
<b>Septiembre</b>	<b>13,15</b>	<b>Tope de la capacidad de tratamiento existente</b>

Fuente: YPF.

En cuanto a las exportaciones de gas natural a Chile, la relevancia del Plan Gas.Ar consistió, ni más ni menos, en retomar la senda de envíos en condición *firme*, esto es, que no pueden ser interrumpidos por causa alguna durante los meses cálidos del verano, donde el gas natural deja de ser insuficiente para satisfacer la demanda local.

Así, puede advertirse que la SEN otorgó permisos a los productores del Plan, quienes procedieron a firmar contratos con sus contrapartes del mercado trasandino. Un total de 22 contratos se habían celebrado ya para la primera temporada octubre de 2021 - abril de 2022.

## Extensión de la política pública

### Rondas #4 y #5 hasta 2028

Arribados al año 2022, y luego de un nuevo cambio del elenco tanto en la SEN (salida del secretario Darío Martínez e ingreso de la ingeniera Flavia Royón) como en el Ministerio de Economía (reemplazo del ministro Martín Guzmán por el abogado Sergio Massa), el gobierno decidió dar continuidad a la política pública de estímulo a la producción local de gas natural por medio del DNU N° 730 del 3/11/2022.<sup>11</sup> Lo hizo a través de nuevas rondas licitatorias del “Plan Gas.Ar 2020-2024”, procedimiento que fue denominado (por enunciación de sus características definitorias), como “Plan de reaseguro y potenciación de la producción federal de hidrocarburos, el autoabastecimiento interno, las exportaciones, la sustitución de importaciones y la expansión del sistema de transporte para todas las cuencas hidrocarburíferas del país 2023-2028”.

El Decreto N° 730/22, por el que se resolvió darle continuidad al Plan Gas.Ar, contiene disposiciones relativas a los criterios de asignación de los derechos preferenciales de exportación. No obstante, más allá de ese aspecto del Programa,<sup>12</sup> lo relevante es que unos días después la Secretaría de Energía procedió a su reglamentación, por medio de la Resolución SEN N° 770 del 11 de noviembre de 2022. Allí se convoca a subastas competitivas para: (i) extender compromisos de inyección de Ronda #1 por cuatro años (a diciembre de 2028); (ii) llenar el gasoducto presidente Néstor Kirchner (GPNK); (iii) agregar volúmenes para los picos de demanda de invierno; (iv) intentar revertir el declino de las cuencas Austral y Noroeste. A lo largo de sus once anexos, la citada Resolución N° 770/22 convocó a las siguientes rondas licitatorias (vía concursos públicos).

<sup>11</sup> El presidente Alberto Fernández presentó el Plan Gas 4 y 5 de Sustentabilidad Energética (15/9/2023), Museo del Bicentenario. Recuperado de [https://youtu.be/WCDcubZ\\_Dm4](https://youtu.be/WCDcubZ_Dm4). Ver también el anuncio detallado del ministro de Economía Sergio Massa sobre el tema: <https://twitter.com/SergioMassa/status/1570559514637893632?s=20&t=kPtxJs5qDLjQWpf-JKVVYIA>

<sup>12</sup> Ver las disputas entre YPF y el resto de las operadoras: <https://econojournal.com.ar/2022/09/precios-caros-para-llenar-el-nuevo-cano-a-vaca-muerta-cambios-en-la-exportacion-hacia-chile-e-incentivo-para-cuencas-maduras-las-claves-del-nuevo-plan-gas/>

En Cuenca Neuquina:

- *Ronda #4.1* para extender (sin subasta) entre enero 2025 y diciembre 2028 los 100 MMm<sup>3</sup>/d de la Ronda #1 (sin adicionales de invierno) y de la Ronda #3.
- *Ronda #4.2* dividida en 4 segmentos:
  - Gas Plano Julio (GPJ): incrementar el volumen base en hasta 11 MMm<sup>3</sup>/d entre julio de 2023 y diciembre de 2028.
  - Gas Plano Enero (GPE): incrementar el volumen base en hasta 3 MMm<sup>3</sup>/d entre enero de 2024 y diciembre de 2028.
  - Gas de Pico 2024 (GP24): incrementar volumen de invierno en hasta 7 MMm<sup>3</sup>/d entre el 1/5 y el 30/9 de los años 2024 al 2028.
  - Gas de Pico 2025 (GP25): incrementar volumen de invierno en hasta 7 MMm<sup>3</sup>/d entre el 1/5 y el 30/9 de los años 2025 al 2028.
- Los volúmenes de la Ronda #4.1 serán adquiridos por Distribuidoras, CAMMESA y/o ENARSA; y los de la Ronda #4.2 solo por ENARSA.
- El precio para las extensiones de la Ronda #4.1 será igual o inferior al de la Ronda #1 (prom. 3,53 USD/MMBTu).
- El precio para la Ronda #4.2 será:
  - GPJ y GPE: inferior o igual a 4 USD/MMBTu.
  - GP24 y GP25: inferior o igual a 6,90 USD/MMBTu.

En cuencas Austral y Noroeste:

- *Ronda #5.1* para extender los compromisos con ofertas en Chubut y Santa Cruz de la Ronda #1. Estos volúmenes permiten un declino frente a la Ronda #1: 85%, 70%, 55% y 40% para 2025 al 2028, respectivamente. Se habilita que en 2025 sea del 80% en algún caso.
- *Ronda #5.2* para gas incremental en cuencas Austral y NOA, y extender en la primera los compromisos de la Ronda #1.
- En ambos casos, entre enero de 2025 y diciembre de 2028.
- El precio de la Ronda #5.1 será igual o inferior al de la Ronda #1, pero el precio de la Ronda #5.2 queda librado a negociación entre las partes.
- Tanto para Ronda #4 como para la #5 los precios se ajustan por los factores estacionales: 0,82 en verano y 1,25 en invierno. Y los volúmenes incrementales, se ajustarán por un factor de 1,30.
- Se prevé la presentación de un plan de actividad incremental.

- Los volúmenes de la Ronda #5 serán adquiridos por CAMMESA y/o ENARSA.
- En todos los casos la presentación de ofertas es el 6/12 y la adjudicación el 16/12. Salvo para la Ronda #5.2, que se extiende hasta el 30/4/2023.

## Adjudicación de las Rondas #4 y #5

En fecha 14/12/2022 se recibieron trece ofertas para las respectivas subastas<sup>13</sup> y, finalmente, la Secretaría de Energía procedió a adjudicar, por medio de la Resolución N° 860 del 22/12/2022, once ofertas para la Ronda #4, más otras dos para la Ronda #5.

Al momento de anunciar las adjudicaciones, el ministro de Economía Sergio Massa declaró que “[e]ste Plan es la oportunidad más grande de construir orden fiscal sobre la base de haber alineado un recurso estratégico, inversión privada e incentivos del sector público”.

Asimismo, el funcionario concluyó, de manera tajante:

el cambio más importante que produce este Plan es el cambio en la matriz de producto bruto interno (PBI) de la Argentina, [puesto que] en 2026 las exportaciones del sector [hidrocarburífero] van a llegar a pesar, en [las] reservas y en [la] balanza comercial, lo mismo que pesa todo el complejo [sojero]. [Ello], para [tener] dimensión del peso de lo que [aquí] se está poniendo en marcha.<sup>14</sup>

A su vez, la secretaria de Energía, Flavia Royón, anunció que se estiman en 19.500 MMUSD de ahorro en subsidios para los próximos cinco años, así como 27.000 MMUSD de ahorro de divisas, más una recaudación adicional de 600 MMUSD solo para el primer año y 3.500 MUSD para los próximos cinco años. Por último, un incremento de las inversiones de 7.000 MMUSD por parte del sector privado.<sup>15</sup>

## Síntesis de las Rondas #4 y #5

*Habemus* sistema: con la adjudicación de estas nuevas rondas #4 y #5, el Plan Gas.Ar 2020-2028 se consolida como un “sistema” que da: (i) previsibilidad a la industria, (ii) resiliencia a la demanda y (iii) certeza al fisco.

13 Ver resumen de Télam: <https://www.telam.com.ar/notas/202212/614258-empresas-gasoducto-nes-tor-kirchner.html>

14 Ver anuncios de adjudicación por parte del Ministerio de Economía: <https://www.youtube.com/live/m0a1a-9jz9ro?feature=share>

15 Ver anuncios de adjudicación por parte de la Secretaría de Energía: [https://twitter.com/Energia\\_Ar/status/1606011987959418885?s=20&t=71VnKtK1-gW3pJ-3qxUg3Q](https://twitter.com/Energia_Ar/status/1606011987959418885?s=20&t=71VnKtK1-gW3pJ-3qxUg3Q)

*Precio de referencia, desacoplado:* se afianza un precio en torno a los 3,50 dólares –o menor– como la referencia para todo el gas local de base. También se logra un desacople significativo con respecto a los valores de importación de invierno (en torno a 5 dólares frente a los 35/40 USD/MMBTu del GNL o el gasoil estimados para el año 2023).

*Confianza chilena:* se continúa reforzando la confianza de los clientes transcordilleranos, pues ya transcurre el segundo verano consecutivo de exportaciones en firme, y se prevén seis períodos más y con volúmenes incrementales.

*Exportación de GNL:* se garantiza que el gas de Vaca Muerta siga teniendo un horizonte tal que habilite en algún momento proyectos de exportación de GNL,<sup>16</sup> hidrógeno y litio, en consonancia con los requerimientos de Europa y el este asiático a raíz de los conflictos geopolíticos y la agenda climática.

*Abastecimiento y transición:* en términos de matriz, el gas natural es nuestro “Messi” energético que nos permitirá alcanzar, en un horizonte de mediano plazo, el autoabastecimiento (físico y/o económico), así como dar un salto cualitativo que permita obtener las divisas necesarias para alinear las metas de desarrollo productivo (que reduzcan los alarmantes niveles de pobreza y desigualdad) con los compromisos de descarbonización asumidos en la esfera internacional.<sup>17</sup>

*Matriz productiva:* un dato de suma relevancia, expresado por el ministro de Economía, es que este Plan podría cambiar la matriz del PBI de Argentina, puesto que en 2026 las exportaciones del sector hidrocarburos van a pesar (en términos de reservas y de balanza comercial) lo mismo que todo el complejo sojero en la actualidad. Ello, al tiempo que se estima un ahorro de subsidios de 19.500 millones de dólares para los próximos cinco años.

*Programa win-win:* en suma, este Plan de estímulo implica más gas argentino, menos importaciones, más trabajo local, menos salidas de divisas, más saldos exportables, menos incertidumbre sistémica, más contratos con demanda asegurada, menos emisiones de gases contaminantes, más recaudación federal, menos inseguridad de abastecimiento, más sustentabilidad energética y menos disparidad de precios en el mercado interno.

## Conclusiones

El proceso de transición hacia una matriz energética que contribuya a mitigar los efectos del cambio climático y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de descarbonización y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero plantea un desafío gigantesco a nivel global. Allí inmersa, Argentina se ha dado una estrategia propia basada en sus condiciones

<sup>16</sup> Ver los desafíos técnicos, económicos y regulatorios de la exportación de GNL en Carbajales, J. J. (5/9/2022). Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2022/09/lineamientos-para-un-marco-regulatorio-de-promocion-de-la-cadena-de-valor-del-gnl/>

<sup>17</sup> Ver, asimismo, el posicionamiento autóctono ante el cambio climático, en Carbajales, J. J. (30/10/2021). Recuperado de [https://www.clarin.com/economia/transicion-energetica-messi-cancha\\_0\\_WFzTArNh2.html](https://www.clarin.com/economia/transicion-energetica-messi-cancha_0_WFzTArNh2.html)

endógenas de desarrollo, en su amplia dotación de recursos naturales y, en particular, en su específica matriz energética en cuanto a producción y consumo tanto de energías primarias como secundarias de fuente eléctrica. La clave reside en que nuestro país posee un consumo de energía fuertemente dominado por los hidrocarburos y una muy alta participación del gas natural en la matriz primaria y en la generación de energía eléctrica, combustible que es –a la vez– el recurso fósil menos contaminante.

En este contexto, las autoridades de la cartera energética nacional se han propuesto los siguientes objetivos: incrementar la participación del gas en el *mix* hidrocarburífero (a expensas de los combustibles líquidos como gasoil y fueloil), aumentar la oferta gasífera de origen nacional, y exportar los excedentes en períodos estivales donde hay un bajo consumo local/residencial.

Para ello, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 892/2020, mediante el cual se aprobó el “Plan Gas.Ar” o “Plan de Promoción de la Producción del Gas Natural Argentino – Esquema de Oferta y Demanda 2020-2024”. Este programa, planteado como una herramienta de gestión surgida de la emergencia de la Pandemia en pleno 2020, fue también el resultado de una decisión política que apuntaló y respaldó un proceso de negociación con la industria hidrocarburífera. Su objetivo principal radicó en generar un nuevo marco de fijación de precios de largo plazo que se tradujera en compromisos ciertos de inversión e inyección para abastecer la demanda interna de gas natural de hogares y usinas, por un período de cuatro años, considerando la infraestructura existente y la capacidad de pago de los usuarios residenciales del servicio público de gas natural distribuido por redes.

En sí, este Programa plasma la concreción del proceso de diagnóstico, diseño, articulación, negociación y aprobación, en una primera instancia, y de implementación, revisión y relanzamiento, en una segunda fase, de una política pública en materia energética que llegó para quedarse y que cuenta con una vocación robusta de permanencia y consolidación. En particular, este proceso demuestra la posibilidad real y el valor intrínseco de la planificación energética y del diálogo multinivel e intersectorial en la búsqueda de un objetivo sistémico claro bajo el principio ordenador del interés público.

Por un lado, se trató de una herramienta idónea desde el punto de vista teórico-conceptual; por el otro, ratificó con sus resultados concretos el impacto real en el sistema de gas natural del país.

Tales conclusiones se verifican desde varios planos. La industria gasífera, por caso, resaltó mayoritariamente lo positivo de la concepción del Plan Gas.Ar y su posterior implementación. Al mismo tiempo, desde la mirada de las autoridades ministeriales y sectoriales, se han destacado la sinergia en la articulación público-privado, el cumplimiento de las metas de inversión e inyección comprometidas, así como la producción excedente no prevista originalmente pero que emanó de la inercia inversora y productiva resultante del impulso de un plan consistente y contractualizado a cuatro años.

En cuanto a la morfología y dinámica de una política pública, el Plan Gas.Ar contiene varios tipos de componentes, a saber: el institucional (liderado por la Secretaría de Energía y los ministerios responsables del área); el decisional (plasmado en la vocación política presidencial y la aprobación administrativo-legal por medio de un DNU); el conductual (estimula la inversión privada, impulsa el

trabajo local y resguarda la economía doméstica de los hogares); y, finalmente, el causal (redunda en la reversión del declino en la producción gasífera y asegura la inyección necesaria a mediano plazo).

Al mismo tiempo, el Esquema 2020/2024 supone una serie de elementos bien definidos: un campo de acción situado en el sector hidrocarburífero; un conjunto de promesas a cumplir tanto por el sector público como por el privado, vía estímulo de precios y amenaza de penalidades, o vía aumento de la producción y sujeción a sanciones; un proceso de conversión de los medios disponibles (recursos presupuestarios y *expertise* técnica) en los fines buscados (aumentar la producción sin recargar el costo pleno en la demanda); y un ciclo de acción (que duró más de 6 meses) y un conjunto de productos (el combustible gaseoso), resultados e impactos efectivos (en inversión de capital, volumen inyectado, cantidad de equipos en operación, pozos conectados, exportaciones firmes, regalías percibidas, etc.).

Dos datos relevantes formaron parte del diagnóstico y del problema a resolver con esta política pública, uno productivo y otro socioeconómico. El primero consistía en la necesidad de revertir el declino que se venía verificando en los últimos doce meses en la producción de gas de las cuencas hidrocarburíferas. Es que en el invierno de 2020 aquella se ubicó unos 18 MMm<sup>3</sup>/día por debajo de la de 2019, lo que representaba una merma de más del 15% respecto al invierno anterior. De allí que la persistencia de dicha tendencia (si el Estado hubiera decidido no actuar), por las características geológicas de los yacimientos convencionales y –principalmente– no convencionales, habría llevado al continuo deterioro en la inyección, con mermas de entre el 10% y el 15% anual. Ello, con el consiguiente efecto de mayores niveles de importación y, por ende, de salida de divisas.

El segundo problema a encarar radicaba en el contexto de pauperización de gran parte de la sociedad, especialmente de los segmentos históricamente vulnerables. Ello, luego de diez años de sin crecimiento del PIB, dos años de recesión y más de uno de Pandemia, extremos que cristalizaron a fines de 2020 un núcleo de pobreza del 42% de la población (doce millones de personas) y de indigencia del 10,5% (tres millones). Ergo, un gran número de usuarios del sistema de gas natural por redes no podía afrontar los precios compatibles con un valor de reposición del combustible; lo que llevó a las autoridades a introducir el esfuerzo estatal para solventar el diferencial, vía subsidios a la demanda.

Hecho el diagnóstico, la herramienta diseñada finalmente rindió sus frutos, puesto que –a lo largo de las Rondas #1, #2, y #3– fueron adjudicados casi la totalidad de los productores gasíferos de todo el país, sean empresas mixtas o privadas, de origen local o internacional. Las características principales de estas rondas, esto es, el “corazón” del Plan Gas, pueden resumirse en los siguientes logros:

- El compromiso de inyección, desde las Cuencas Austral y Neuquina, de 70 MMm<sup>3</sup>/d, de manera constante y sin declino, y por una extensión de 4 años (enero 2021 a diciembre 2024), a ser comercializado al precio ofertado con la demanda prioritaria (residencial de Distribuidoras y de generación eléctrica de CAMMESA);
- El compromiso de inyección, desde las Cuencas Austral y Neuquina, de 30 MMm<sup>3</sup>/d adicionales, de manera constante y sin declino, y por una extensión de 4 años (enero 2021 a diciembre 2024), a ser comercializado libremente con la demanda industrial;

- El compromiso de inyección, desde la Cuenca Neuquina, de alrededor de 7 MMm<sup>3</sup>/d adicionales durante los meses de invierno por 4 años (mayo-septiembre 2021, 2022, 2023 y 2024); y
- El pago de estos compromisos a un valor surgido de la competencia en la subasta, cuyo precio promedio ponderado es de 3,53 USD/MMBTu.

Al mismo tiempo, se logró valorizar el gas argentino, puesto que el precio surgido de la competencia en el Concurso Público, que resultó en 3,53 USD/MMBTu, se impone como la nueva referencia sistémica para el sector del gas natural en Argentina, y se convertirá –lenta pero inexorablemente– en “el” precio para los diferentes segmentos de la demanda, incluyendo la industria.

Por último, la consolidación de una herramienta que contiene un esquema definido y previsible es una realidad a partir de su extensión por 4 años más, esto es, hasta fines de 2028, por medio de las Rondas #4 y #5 adjudicadas en diciembre de 2022.

De esta manera, queda ratificado que el Plan Gas.Ar 2020-2024-2028 se consolida como un sistema que da: (i) previsibilidad a la industria, (ii) resiliencia a la demanda y (iii) certeza al fisco.

Asimismo, en cuanto a la matriz productiva, este Plan “podría cambiar la matriz del PBI de Argentina, puesto que en 2026 las exportaciones del sector hidrocarburos van a pesar (en términos de reservas y de balanza comercial) lo mismo que todo el complejo sojero en la actualidad” (Massa *dixit*). Ello, al tiempo que se estima un ahorro de subsidios de 19.500 millones de dólares para los años 2023-2028.

Finalmente, es un Programa de concepción *win-win*, pues implica más gas argentino, menos importaciones, más trabajo local, menos salidas de divisas, más saldos exportables, menos incertidumbre sistémica, más contratos con demanda asegurada, menos emisiones de gases contaminantes, más recaudación federal, menos inseguridad de abastecimiento, más sustentabilidad energética y menos disparidad de precios en el mercado interno.

En este marco general se inserta la presente obra, que fue sistematizada y escrita por uno de los hacedores de dicha *Policy*. De allí su propósito último: realizar un análisis detallado, circunstanciado y crítico de las sucesivas fases de una política pública relevante para el sector hidrocarburífero nacional. Ello, en el doble contexto de la pandemia (y la inmediata pospandemia) y la transición energética.

Así, esta finalidad pedagógica se desarrolla de manera pausada y secuencial a efectos de que sus diversos contenidos contribuyan como elementos de juicio tanto a los estudiantes de ciencias sociales interesados en el diseño, ejecución y revisión de las políticas públicas energéticas; como a los jóvenes profesionales que se dedican al *oil & gas* o que militan en la causa ambientalista.

## Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (comps.), *Política pública y democracia en América Latina*. México: Ed. Porrúa.
- Arceo, N. (2016). *Transferencia de recursos en la cadena gasífera*. Tercer Congreso de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 1-23.
- Arceo, N.; González, D. y Zack, G. (29/8/2022). Exportar GNL: un marco regulatorio para el futuro. Fundación Fundar. Recuperado de <https://www.fund.ar/publicacion/exportar-gnl-un-marco-regulatorio/>
- Arias, D. (25/9/2017). Argentina en el mar I - El territorio que ganamos. *Word Press*. Recuperado de <https://abelfer.wordpress.com/2017/09/25/argentina-en-el-mar-i-el-territorio-que-ganamos/>
- Bernardi, M. H. (febrero-abril de 2020). Un camino hacia Vaca Muerta. *A Road To Vaca Muerta. Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, (24), 1-18.
- (agosto-octubre de 2020). Un camino hacia Vaca Muerta (parte II). Mercado de gas. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, (26), 87-106.
- Bertero, R. (2021). El error de diseño de la subasta para el gas de invierno y la necesidad de un cambio estructural. *Energía & Negocios*. Recuperado de <https://www.energiaynegocios.com.ar/el-error-de-diseno-de-la-subasta-para-el-gas-de-invierno-y-la-necesidad-de-un-cambio-estructural/>
- Carbajales, J. J. (2023). El Plan Gas.Ar. Política pública energética y transición ambiental en Argentina. José C. Paz: EDUNPAZ.
- (coord.). (2021). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020)*. José C. Paz: EDUNPAZ.
- *Facultades nacionales en materia de hidrocarburos* (tesis de doctorado). Facultad de Derecho, UBA. Ciudad de Buenos Aires. Inédita, en proceso de defensa pública.
- Carbajales, J. J.; Tito, V. y Sánchez Osés, S. (2020). Barril “criollo”: regulación federal para una política hidrocarbúrica concertada. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, (25).
- Cassagne, J. C. (1994). La intervención administrativa. Buenos Aires: Abelardo-Perrot.
- (2002). *Derecho Administrativo*, tomo I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Evans, P. (enero-marzo de 1996). El Estado como problema y solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-559.
- Gomes, I. y Brandt, R. (mayo-julio de 2017). Unconventional Gas in Argentina: Will It Become a Game Changer? Gas no convencional en Argentina: ¿puede convertirse en un factor de cambio estructural? *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, (13), 1-115.
- González Chmielewski, D. (15/05/2021). *Política regulatoria en el sector del petróleo y gas en Argentina: 2012-2019* (tesis para la Maestría en Políticas Públicas [Marcarian, Leonardo, dir.]). Universidad Torcuato Di Tella. Ciudad de Buenos Aires. Inédita.

- Instituto de Energía General Mosconi (12/4/2018). Poderosas razones para no vender las acciones que posee el Estado nacional a través de Enarsa en Transener. Recuperado de <https://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2018/04/EL-IAE-GRAL-MOSCONI-SOBRE-LA-VENTA-DE-TRANSENER-12-04-181.pdf>
- Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*, primera edición. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Kwok, F. (30/3/2012). LNG Spot Cargo Trading – Market Trends and Challenges. *Martindale*. Recuperado de [https://www.martindale.com/legal-news/article\\_norton-rose-fulbright-canada-llp\\_1489278.htm](https://www.martindale.com/legal-news/article_norton-rose-fulbright-canada-llp_1489278.htm)
- Lahitou, J. y Eliashev, N. (mayo-julio de 2015). La nueva ley de hidrocarburos y la competencia en los mercados de electricidad y gas natural. The New Hydrocarbons Act and Competition in The Electricity and Natural Gas Markets. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, (5), 353-389.
- López Crespo, F.; García Zanotti, G. y Kofman, M. (diciembre de 2016). Transferencias al sector hidrocarburífero en Argentina. Informe Económico, Taller Ecologista Rosario y Observatorio Petrolero Sur en EJES, Santa Fe.
- Márquez, G. (mayo-julio de 2015). Incentivos a la exploración y producción hidrocarburífera en la República Argentina. Incentives to The Oil & Gas Exploration and Production in Argentina. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, (5), 317-341.
- Merke, F. (2022). Geopolítica, globalización y cambio climático: la Argentina frente a un mundo en disrupción. *Fundación ICBC*. Recuperado de [https://www.fundacionicbc.com.ar/foros\\_publicaciones.php?page=pub&cidp=321&pub=2022](https://www.fundacionicbc.com.ar/foros_publicaciones.php?page=pub&cidp=321&pub=2022)
- Ortiz, T. (1996). *Política y Estado*. Buenos Aires: Ed. Estudio.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1.
- Reimundes, D. (enero de 2021). El programa de estímulo de la energía no convencional: ¿reinterpretación unilateral de sus términos o aplicación estricta de lo pautado? Non-Conventional Energy Development Program: Supervening Interpretation of Its Terms or Strict Application of The Rules? *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, (27), 205-239.
- Rueda, P.; Lanardonne, T. y Máculus, A. (noviembre-diciembre de 2015). Mercado de los hidrocarburos: propuestas para un retorno gradual hacia un régimen de libre disponibilidad. Hydrocarbons Marketplace: Proposals for a Gradual Return to a Regime Based on The Free Disposition of Hydrocarbons. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, (7), 45-89.
- Stern, J. (2012). *The Pricing of Gas in International Trade* (capítulo 2). Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.

## Fuentes audiovisuales

- Argentina. Ministerio de Economía (15/9/2022). El ministro de Economía Sergio Massa anuncia los resultados de las Rondas #4 y #5 del Plan Gas.Ar. Centro CCK. Recuperado de <https://www.youtube.com/live/m0a1a9jz9ro?feature=share>

Argentina. Casa Rosada (15/10/2020). El presidente Alberto Fernández anuncia el lanzamiento del Plan de Promoción de la Producción de Gas Argentino 2020-2024. Yacimiento Loma Campana, YPF, Neuquén. Recuperado de [https://youtu.be/Sm5mM\\_XV0p8](https://youtu.be/Sm5mM_XV0p8)

----- (15/9/2023). El presidente Alberto Fernández presenta las Rondas 4 y 5 del Plan Gas.Ar. Museo del Bicentenario. Recuperado de [https://youtu.be/WCDCubZ\\_Dm4](https://youtu.be/WCDCubZ_Dm4)

*EconoJournal* (23/6/2021). Gas Day | Upstream: seguridad de suministro, gestión de estacionalidad y modulación del sistema. Entrevista a gerentes de YPF (Da Ré), Tecpetrol (Macchia) y Pampa Energía (Magliano). Recuperado de <https://youtu.be/N6VqtptDw0>

MEGSA (17/9/2021). Webinar “YPF: Plan Gas.Ar y otros proyectos”. Recuperado de <https://youtu.be/co4LSl17VjM>

## Fuentes periodísticas

*Ámbito* (7/12/2021). Para Darío Martínez, el plan GasAr ha sido exitoso y ha devuelto la confianza en el sector. *Ámbito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/energia/plan-gasar/para-dario-martinez-el-ha-sido-exitoso-y-ha-devuelto-la-confianza-el-sector-n5330828>

----- (28/12/2021). Aprobaron más exportaciones de gas de Vaca Muerta a Chile. *Ámbito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/energia/gas/aprobaron-mas-exportaciones-vaca-muerta-chile-n5342787>

----- (25/1/2023). Comienza la exportación de gas a Chile y empresas proyectan planta de GNL. *Ámbito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/comienza-la-exportacion-gas-chile-y-empresas-proyectan-planta-gnl-n5636321>

*Argenports* (22/2/2022). Récord histórico de producción de gas no convencional. *Argenports*. Recuperado de <https://www.argenports.com.ar/nota/record-historico-de-produccion-de-gas-no-convencional>

*Argentina.gob.ar* (16/12/2022). Bernal sobre las ofertas recibidas para las Rondas 4 y 5 del Plan Gas.Ar 2023-2028: “Logramos cumplir con las instrucciones del Ministro de Economía, Sergio Massa. Ha sido un éxito rotundo” *Argentina.gob.ar*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/bernal-sobre-las-ofertas-recibidas-para-las-rondas-4-y-5-del-plan-gasar-2023-2028-logramos>

*Argentina.gob.ar* (5/1/2023). El gas no aumentará para tres millones y medio de hogares. *Argentina.gob.ar*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gas-no-aumentara-para-tres-millones-y-medio-de-hogares>

Carbajales, J. J. (18/5/2021). Adiós al Estado subsidiario. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2021/06/adios-al-estado-subsidiario/https://econojournal.com.ar/2021/06/adios-al-estado-subsidiario/>

----- (30/5/2021). Política energética: ¿De qué hablamos cuando hablamos de subsidios y tarifas? *El País Digital*. Recuperado de <https://elpaisdigital.com.ar/contenido/politica-energetica-de-qu-hablamos-cuando-hablamos-de-subsidios-y-tarifas/31462>

----- (18/6/21). Adiós al Estado subsidiario. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2021/06/adios-al-estado-subsidiario/>

----- (30/10/2021). Transición energética ya, pero con Messi en la cancha. *Clarín*. Recuperado de [https://www.clarin.com/economia/transicion-energetica-messi-cancha\\_0\\_WFzTArNh2.html](https://www.clarin.com/economia/transicion-energetica-messi-cancha_0_WFzTArNh2.html)

- (enero de 2022). Guerra en Ucrania, gas en Argentina. *Le Monde Diplomatique*. Recuperado de <https://www.eldiplo.org/notas-web/guerra-en-ucrania-gas-en-argentina/>
- (9/1/2022). *OffShore*, soberanía en Malvinas y plataforma continental. *elDiarioAR*. Recuperado de [https://www.eldiarioar.com/opinion/off-shore-soberania-malvinas-plataforma-continental\\_129\\_8641011.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/off-shore-soberania-malvinas-plataforma-continental_129_8641011.html)
- (15/3/2022). ¿Qué es el GNL y qué se puede esperar para este invierno? *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2022/03/que-es-el-gnl-y-que-se-puede-esperar-para-este-invierno/>
- (5/9/2022). Lineamientos para un marco regulatorio de promoción de la cadena de valor del GNL. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2022/09/lineamientos-para-un-marco-regulatorio-de-promocion-de-la-cadena-de-valor-del-gnl/>
- (28/11/2022). ¿Argentina potencia en gas? *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/502181-argentina-potencia-en-gas>
- Carbajales, J. J. (enero de 2023). Guerra en Ucrania, gas en Argentina. *Le Monde Diplomatique*. Recuperado de <https://www.eldiplo.org/notas-web/guerra-en-ucrania-gas-en-argentina/>
- Carbajales, J. J. y Rohmer, M. (30/3/2022). Más allá de la guerra: poblar el mar argentino y fortalecer la plataforma continental. *Cenital*. Recuperado de <https://cenital.com/mas-alla-de-la-guerra-poblar-el-mar-argentino-y-fortalecer-la-plataforma-continental/>
- Charvay, P. y Arceo, N. (1/2/2021). El origen de la situación actual de YPF. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2021/02/el-origen-de-la-situacion-actual-de-ypf/>
- Cortés, C. (1/4/2022). GNL y gas natural argentino: seguridad energética para Chile. *AGN Chile*. Recuperado de <https://www.agnchile.cl/2022/04/gnl-y-gas-natural-argentino-seguridad-energetica-para-chile/>
- Del Pozzi, M. (5/3/2022). El efecto Plan Gas.Ar se marcó en el comienzo del año. *Diario Río Negro*. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/energia/el-efecto-plan-gas-ar-se-marco-en-el-comienzo-del-ano-2185188/>
- (5/11/2022). Lento arranque de las exportaciones de gas natural en firme a Chile. *Diario Río Negro*. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/energia/lento-arranque-de-las-exportaciones-de-gas-natural-en-firme-a-chile-2576868/>
- Diamante, S. (5/12/2020). Revés para el gobierno: no logró abastecer la demanda de gas para el invierno. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/reves-gobierno-ypf-oferto-precio-mas-carro-nid2530203/>
- Diario *Río Negro* (15/12/2022). Éxito del Plan Gas: sobreoferta de petroleras a precios más bajos de lo esperado. *Diario Río Negro*. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/energia/exito-del-plan-gas-sobreoferta-de-petroleras-a-precios-mas-bajos-de-lo-esperado-2645922/>
- Diario *Río Negro*. Vaca Muerta: Argentina se prepara para exportar gas en firme a Chile. *Diario Río Negro*. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/energia/vaca-muerta-argentina-se-prepara-para-exportar-gas-en-firme-a-chile-2511220/>
- EconoJournal* (27/7/2021). La producción de gas desde Vaca Muerta alcanzó en junio un récord histórico. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2021/07/la-produccion-de-gas-desde-vaca-muerta-alcanzo-en-junio-un-record-historico/>

- El Cronista* (25/06/2021). YPF y el éxito del plan Gas.Ar ya impulsaron el aumento de producción en Vaca Muerta. Entrevista a Pablo Iuliano, vicepresidente de Upstream. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/ypf-y-el-exito-del-plan-gas-ar-ya-impulsaron-el-aumento-de-produccion-en-vaca-muerta/>
- El Destape* (18/10/2021). Pereyra: “Con la ley de Hidrocarburos se institucionaliza el Plan Gas”. *El Destape*. Recuperado de <https://www.eldestapeweb.com/economia/plan-gas/pereyra-con-la-ley-de-hidrocarburos-se-institucionaliza-el-plan-gas--2021101817380>
- El Economista* (2/1/2022). Exportaciones de gas a Chile ayudarán a sostener la producción de Vaca Muerta. *El Economista*. Recuperado de <https://eleconomista.com.ar/vaca-muerta/exportaciones-gas-chile-ayudaran-sostener-produccion-vaca-muerta-n49380>
- Energía & Negocios*. Guzmán: “El Gasoducto Néstor Kirchner aumenta el potencial energético del país”. *Energía & Negocios*. Recuperado de <https://www.energiaynegocios.com.ar/guzman-el-gasoducto-nestor-kirchner-aumenta-el-potencial-energetico-del-pais/>
- Gandini, N. (2/3/2020). Las cuatro razones que explican el derrumbe de YPF hasta el valor más bajo de su historia. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2020/03/las-cuatro-razones-que-explican-el-derrumbe-de-ypf-hasta-el-valor-mas-bajo-de-su-historia/>
- (30/10/2020). El increíble derrotero del decreto 1053. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2020/10/el-increible-derrotero-del-decreto-1053-por-que-guzman-pidio-a-ultimo-momento-que-lo-bajen-del-presupuesto/>
- (14/9/2022). Precio más caro para llenar el caño a Vaca Muerta, cambios en la exportación hacia Chile e incentivo para cuencas maduras, las claves del nuevo Plan Gas. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2022/09/precio-mas-carro-para-llenar-el-nuevo-cano-a-vaca-muerta-cambios-en-la-exportacion-hacia-chile-e-incentivo-para-cuencas-maduras-las-claves-del-nuevo-plan-gas/>
- (15/12/2022). Sorpresa en el Plan Gas: aseguraron el suministro para cubrir el pico del invierno a un precio 5 dólares a partir de 2024. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2022/12/sorpresa-en-el-plan-gas-asegararon-la-oferta-para-cubrir-el-pico-del-invierno-a-un-precio-5-dolares-a-partir-de-2024/>
- (24/1/2023). Con cambios en las condiciones de contratación, Enarsa licitó la importación de 30 cargamentos de LNG para el invierno. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2023/01/con-cambios-en-las-condiciones-de-contratacion-enarsa-licito-la-importacion-de-30-cargamentos-de-lng-para-el-invierno/>
- (5/9/2023). Petroleras reclaman una deuda de \$ 25.000 millones por atrasos en los pagos del Plan Gas. *EconoJournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2023/01/petroleras-reclaman-una-deuda-de-25-000-millones-por-atrasos-en-los-pagos-del-plan-gas/>
- Juárez, M. D. y Terzaghi, V. (4/11/2022). Con el objetivo de llenar el gasoducto Néstor Kirchner, Nación lanzó el Plan Gas 5 Diario *Río Negro*. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/energia/con-el-objetivo-de-llenar-el-gasoducto-nestor-kirchner-nacion-lanzo-el-plan-gas-5-2577411/>
- Kogan, A. (9/12/2021). El plan Gas.Ar generó tres años de certezas. Agencia TSS, Unsam. Recuperado de <https://www.unsam.edu.ar/tss/ariel-kogan-el-plan-gas-ar-genero-tres-anos-de-certezas/>

- Lamiral, C. (27/09/2021). Por el Plan Gas, Argentina quedaría al margen de crisis energética que azota a Europa. *Ámbito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/economia/gas/por-el-plan-argentina-quedaria-al-margen-crisis-energetica-que-azota-europa-n5287912>
- La Política Online* (2/10/ 2018). El Gobierno apuesta al petróleo *offshore* y los especialistas prevén un gran potencial. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/115431-el-gobierno-apuesta-al-petroleo-offshore-y-los-especialistas-preven-un-gran-potencial>
- A. (2/8/2021). El Plan Gas ahorrará importaciones por u\$s1.150 millones en 2021. *Ámbito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/economia/gas/el-plan-ahorrara-importaciones-us1150-millones-2021-n5239234>
- LM Neuquén* (23/8/2021). El Plan Gas se convirtió en una herramienta central para el desarrollo. *LM Neuquén*. Recuperado de <https://mase.lmneuquen.com/gas/el-plan-gas-se-convirtio-una-herramienta-central-el-desarrollo-n836759>
- (18/10/2021). Kulfas: Sin el Plan Gas, hubiésemos volcado. *LM Neuquén*. Recuperado de <https://mase.lmneuquen.com/plan-gas/kulfas-sin-el-plan-gas-hubiesemos-volcado-n852735>
- (12/10/2021). Carnaghi: El Plan Gas permitió la recuperación de la actividad. *LM Neuquén*. Recuperado de <https://mase.lmneuquen.com/carnaghi-el-plan-gas-permitio-la-recuperacion-la-actividad-n851038>
- (25/10/2021). CAMMESA vuelve a recibir producción excedente del Plan Gas. *LM Neuquén*. Recuperado de <https://mase.lmneuquen.com/plan-gas/cammesa-vuelve-recibir-produccion-excedente-del-plan-gas-n854724>
- Möhle, E. y Schteingart, D. (13/3/2021). Diez ideas para construir un desarrollismo ambientalista. *Cenital*. Recuperado de <https://www.cenital.com/diez-ideas-para-construir-un-desarrollismo-ambientalista/>
- Mutto, C. A. (13/12/2021). La conquista de los fondos submarinos será el último desafío de la humanidad. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-conquista-de-los-fondos-submarinos-sera-el-ultimo-desafio-de-la-humanidad-nid31122021/>
- Navazo, C. (4/11/2022). Nación publicó el decreto que extiende el Plan Gas hasta 2028. *LM Neuquén*. Recuperado de <https://mase.lmneuquen.com/gas/nacion-publico-el-decreto-que-extiende-el-plan-gas-2028-n963586>
- Ojeda, A. (12/2/2022). El impacto del Plan Gas en la Cuenca del Golfo San Jorge. *LM Neuquén*. Recuperado de <https://mase.lmneuquen.com/plan-gas/el-impacto-del-plan-gas-la-cuenca-del-golfo-san-jorge-n885198>
- Ortiz, I. (24/7/2021). El Plan Gas.Ar ya ofrece excedentes desde distintas cuencas. *LM Neuquén*. Recuperado de <https://mase.lmneuquen.com/plan-gas/el-plan-gasar-ya-ofrece-excedentes-distintas-cuencas-n826819>
- Radiocut* (31/12/2022). Entrevista a Juan José Carbajales. Recuperado de <https://ar.radiocut.fm/audiocut/entrevista-a-juan-jose-carabajales/>
- Spaltro, S. (2/11/2021). Plan Gas: tres petroleras suman producción desde Vaca Muerta. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economia-politica/plan-gas-tres-petroleras-suman-produccion-desde-vaca-muerta/>
- (diciembre de 2022). Plan Gas: ofertan energía barata en invierno para llenar el gasoducto de Vaca Muerta. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economia-politica/plan-gas-ofertan-energia-barata-en-invierno-para-llenar-el-gasoducto-de-vaca-muerta/>

- (28/12/2021). Vaca Muerta: Argentina sumará u\$s 200 millones por las exportaciones de gas a Chile. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economia-politica/exportaciones-gas-chile-200-millones-vaca-muerta/>
- Selén, L. (24/7/2020). El gobierno denunciará penalmente a las empresas que operan ilegalmente en Malvinas. *Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202007/493827-estado-ahorra-anulacion-dnu-marcrismo.html>
- Sivera, M. (11/1/2028). Transener: Cornejo espera “una respuesta por escrito” de Aranguren. *Los Andes*. Recuperado de <https://www.losandes.com.ar/transener-cornejo-espera-una-respuesta-por-escrito-de-aranguren/>
- Spaltro, S. (25/7/2021). Gas licuado: las millonarias importaciones de GNL le meten presión al dólar. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economia-politica/gas-licuado-las-millonarias-importaciones-de-gnl-le-meten-presion-al-dolar/>
- Télam* (9/4/2015). Argentina presentó una denuncia penal contra las empresas que operan ilegalmente en Malvinas. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201504/100853-el-gobierno-denunciara-penalmente-a-las-empresas-que-operan-ilegalmente-en-malvinas.html>
- (6/8/2020). Kulfas presentó los lineamientos del esquema de gas 2020-2024. *Télam*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-presento-los-lineamientos-del-esquema-de-gas-2020-2024>
- (20/1/2022). La producción de gas tuvo el mejor diciembre en trece años. *Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202201/581453-mejor-produccion-gas-diciembre.html>
- (14/12/2022). Empresas ofertaron hasta el doble de gas requerido para el gasoducto Néstor Kirchner. *Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202212/614258-empresas-gasoducto-nestor-kirchner.html>
- Terzaghi, V. (13/08/2021). Cammesa volvió a sumar un buen volumen extra del Plan Gas Ar. *Diario Río Negro*. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/cammesa-volvio-a-sumar-un-buen-volumen-extra-del-plan-gas-ar-1919037/>



# Litio, transición energética y justicia socioambiental



María Micaela Oroz\*

## Introducción

La paradoja de los recursos naturales indica la asimetría existente entre las dotaciones naturales de un país y sus niveles de desarrollo económico. Hablamos de “paradoja” siendo que aquellos con mayor abundancia y diversidad en recursos naturales alcanzan menores grados de desarrollo económico y social (Di Paola, 2019). También conocida como “maldición de los recursos naturales”, esta circunstancia da cuenta de la condena de dichos países a ser explotados y dedicarse a la exportación de materias primas en el régimen internacional.

Sin embargo, se trata de una falsa paradoja. Estamos más bien ante una relación de causalidad entre la bonanza natural y la miseria social. ¿Cuál es el factor explicativo? La explotación sistemática por parte de las potencias del Norte Global de las tierras y las sociedades del Sur Global. La maldición de los recursos naturales no es sino una *sentencia*, impartida por aquellos países que configuraron el ordenamiento internacional durante siglos. Las herencias del colonialismo han dejado una impronta difícilmente superada, que dicta la configuración del mundo hasta nuestros días.

\* Micaela Oroz es estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política (UBA) y activista socioambiental. Actualmente, es coordinadora de Educación y Política en ¿Ahora Qué?, organización dedicada a mediar (con)ciencia para que la lucha no sea a ciegas.

En este trabajo argumentamos que la sentencia impartida no debe convertirse en una *condena* insuperable. Ante los desafíos que nos presenta la creciente urgencia por llevar a cabo una transición energética hacia una matriz diversificada y con menor presencia de combustibles fósiles, se abre el campo para que los países latinoamericanos concentremos nuestros esfuerzos en la explotación de ciertos recursos clave para la transición energética y en el desarrollo de tecnologías para facilitarla.

En este marco, estaremos estudiando las potencialidades del *litio* para impulsar el desarrollo económico nacional en Argentina, desde los ejes de soberanía, autoabastecimiento y transición ecológica. Se trata de un mineral clave para el desarrollo de la movilidad sostenible, por lo que su demanda en el mercado internacional incrementará junto con los esfuerzos internacionales por disminuir la dependencia de los combustibles fósiles. A la vez, como toda actividad minera, su explotación genera conflictos con las comunidades que habitan la región conocida como el “triángulo del litio” y puede tener impactos negativos graves en los ecosistemas donde se produce (la “huella material” de la explotación de litio).

En ese marco, intentaremos responder una serie de preguntas: ¿pueden darse condiciones para que la explotación sea compatible con los objetivos de desarrollo sostenible y las demandas de la comunidad?, ¿qué rol jugaría en la búsqueda por mayor independencia en el mercado internacional y disminución de la vulnerabilidad del país ante cambios coyunturales?, ¿vale la pena? Y, por último: ¿hay alternativa?

Comenzaremos insertándonos en el debate en torno a la transición energética, el rol del sector energético en la crisis climática, y las responsabilidades diferenciadas entre el Norte y el Sur Global. Luego, realizaremos un breve *racconto* de la bibliografía utilizada para analizar los principales elementos intervinientes en el debate en torno al litio. En base a esto, estaremos explorando las potencialidades y desafíos del desarrollo del litio, con énfasis en la transversalidad de las demandas ambientales y la justicia social.

## Transición energética

El sistema energético de una sociedad se compone de las fuentes de las que extrae energía para realizar las actividades humanas.

Desde una perspectiva biofísica, la historia de la humanidad puede verse como una búsqueda incesante por controlar una mayor cantidad de fuentes y flujos de energía, en formas cada vez más concentradas y versátiles, para transformarlas de maneras más eficientes y económicas en calor, iluminación y trabajo (o movimiento) (Arroyo, 2022: 147).

En otras palabras, los grandes cambios históricos también vienen acompañados por cambios en la matriz energética, es decir, en la distribución de las fuentes de energía que componen nuestra “dieta energética”. Los cambios profundos en esta dieta energética son conocidos como transiciones energéticas, y marcan cambios estructurales en la historia de la humanidad, como el pasaje a las sociedades

sedentarias basadas en la agricultura y ganadería, o la revolución industrial. Las transiciones energéticas toman mucho tiempo, y su elemento predominante es la deposición de la principal fuente de energía de una sociedad por otra. Un ejemplo de esto fue la transición de una matriz liderada por el carbón, a una liderada por los hidrocarburos (en la cual nos encontramos hoy en día). El tema es que este *reemplazo de una fuente predominante por otra* no implica una sustitución, sino que se trata de un aumento de la torta en su conjunto: a medida que descubrimos formas más eficientes<sup>1</sup> de abastecimiento y producción, aumenta también la producción y la demanda. En el gráfico 1 (ver anexo) puede verse cómo las nuevas fuentes de energía se suman a las anteriores, no las reemplazan.

De esto se desprende que los aumentos en la eficiencia de suministro energético no derivan en una disminución en la demanda, más bien todo lo contrario. A eso se lo conoce como “efecto rebote”, indicando que la mayor eficiencia viene acompañada de aumentos en la producción y la demanda. El problema es que tanto el carbón como los combustibles fósiles son responsables por gran parte de las emisiones de dióxido de carbono a nivel mundial. El sector energético es responsable de aproximadamente el 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global,<sup>2</sup> y realizar una transición hacia una matriz más diversificada con una mayor participación de energías limpias en la torta (en el gráfico 1, las energías limpias son las marcadas en tonos de verde: energía solar, hidroeléctrica, eólica, biocombustible y nuclear) es probablemente la pieza más importante si queremos reducir nuestras emisiones de GEI y apuntar a reducir las alzas en las temperaturas globales que pronostica el IPCC para las próximas décadas<sup>3</sup> (gráfico 2 en el anexo). Entonces no alcanza con que hablemos de mayor eficiencia energética, sino que debemos apostar por un cambio en la demanda de bienes y servicios para evitar que se produzca este efecto rebote. En la comunidad científica ambiental se habla de *suficiencia energética* cuando ante un aumento en la eficiencia la demanda y la producción se mantienen constantes o disminuyen, generando que efectivamente esas mejoras tecnológicas deriven en un menor consumo de energía neto.

Las fuentes de *energía renovables* son aquellas, como la energía solar, la eólica o la hidroeléctrica, que no son finitas porque provienen de recursos naturales renovables (como la luz solar, el viento, etc.). El problema es que la capacidad de generación de energía de estas fuentes alternativas es mucho menor que la de los hidrocarburos, y su almacenamiento es más complicado. Cuando hablamos de *energías limpias*, estamos incluyendo en el abanico a las renovables y a fuentes alternativas como la energía nuclear y el hidrógeno verde (e incluso podemos hablar del gas como energía de transición debido a sus bajas emisiones de GEI). En este caso, no estaremos analizando las diferentes fuentes de energía, sino que nos concentraremos en un elemento esencial para el acceso a ella: el almacenamiento y traslado de la energía.

Las baterías de ion litio son un elemento clave para hablar de transición energética, por su rol en la ampliación de la movilidad eléctrica y su capacidad de almacenamiento y transporte de energía. El

1 Cuando hablamos de *eficiencia energética* nos estamos refiriendo a la mejor gestión de los recursos para obtener los mismos servicios, consumiendo menos.

2 Recuperado de [https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?breakBy=sector&chartType=percentage&end\\_year=2019&source=CAIT&start\\_year=1990](https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?breakBy=sector&chartType=percentage&end_year=2019&source=CAIT&start_year=1990)

3 Recuperado de <https://www.ipcc.ch/sr15/graphics/>

litio es un bien que se encuentra en pocos lugares del mundo y su extracción es compleja y cara. Pero primero, ¿qué es exactamente? ¿Por qué es tan importante?

## ¿Oro blanco?

El litio es un elemento químico con el símbolo Li: un metal alcalino blando de color blanco plata. No ocurre libremente en la naturaleza, sino en compuestos: por ejemplo, disuelto en agua de mar y en el fluido residual de la producción de petróleo, pero la mayor concentración –y la explotable– se encuentra principalmente en un determinado tipo de roca (espodumeno) y en salmuera (Möhle, 2022).

También conocido como “oro blanco”, el litio es un componente esencial para la fabricación de baterías de ion litio, utilizadas para el almacenamiento energético. Si bien tienen múltiples usos, se destaca el rol que cumplen en el desarrollo de la electromovilidad. Por las amplias capacidades de almacenamiento energético de estas baterías, son una pieza fundamental para el desarrollo de la industria automotriz eléctrica, que viene en ascenso y seguirá creciendo con el aumento en la demanda de transporte eléctrico, suscitado por las presiones de descarbonización y sustitución de vehículos que consumen combustibles fósiles.

Las principales fuentes de litio son las salmueras continentales y las minerales. Los mayores yacimientos son los salares, cuya explotación es más sencilla, y se encuentran en pocos países, léase, Estados Unidos, Chile, Argentina, China y Bolivia. El desarrollo de las baterías de ion litio es un párrafo aparte, siendo el litio solo un eslabón en la cadena de su producción. El pasaje de la producción de litio a la producción de baterías requiere de una infraestructura, insumos, e inversiones enormes. Aquí nos estaremos concentrando principalmente en la producción del mineral.

## El triángulo del litio

En los últimos tiempos el litio ha estado en la mayoría de los debates en torno al desarrollo productivo nacional y regional. Hay bastante consenso respecto a su relevancia como recurso estratégico, por su rol en la transición energética, y por su aporte a la economía en materia de divisas, generación de empleo, desarrollo de proveeduría de insumos e ingreso de divisas (Möhle, 2022).

A esto se suma que Argentina, Bolivia y Chile concentran el 58% de los recursos mundiales de litio (Obaya, 2021). La región conocida como el *triángulo del litio* se encuentra en la triple frontera entre el norte argentino (provincias de Salta, Jujuy y Catamarca), el norte chileno y el sur de Bolivia, y es en las salinas de esa zona que se encuentran los yacimientos más grandes

de litio del planeta.<sup>4</sup> Sin embargo, la correlación del tamaño de las reservas con su explotación no es directa: En el gráfico 4 (ver anexo) puede observarse que los principales productores de litio a nivel global son Australia, que concentra un 46% de la producción, seguida por Chile con 23% y China con 16%. Argentina es el 4to productor, concentrando el 7% global.

## ¿Cuál es nuestro “norte”?

No es posible concebir una transición hacia una matriz diversificada, con predominancia de fuentes de energía limpias, sin insertarnos en el contexto socioeconómico y en las herencias coloniales y de subdesarrollo del Sur Global. Hablar de justicia climática implica hablar de justicia social, de herencia, de daños y pérdidas, en resumen: de neocolonialismo y dinero.

El gráfico 3 (ver anexo) muestra el porcentaje acumulado de emisiones de gases de efecto invernadero por país. En este puede observarse cómo los 10 países más contaminantes<sup>5</sup> son responsables por más de la mitad de las emisiones a nivel global, mientras que los 100 países más pobres no llegan al 3% de las emisiones de GEI. Entonces, al hablar de tratados internacionales como el Acuerdo de París y otras metas de reducción de emisiones, generación de residuos, etc., ¿es justo imponer las mismas expectativas y sanciones a todos los países?

Las transiciones energéticas no son instantáneas, sino que tardan muchos años en que una fuente de energía logre imponerse por sobre su predecesora. Y en este caso no estamos hablando de una sustitución de fuente predominante, sino de una recomposición de la matriz junto con un cambio paradigmático en el consumo energético. Por lo tanto, *la pregunta que debemos hacernos no es si hay que seguir explotando hidrocarburos*; por lo menos a corto y mediano plazo seguirán jugando un rol fundamental en la sociedad si queremos garantizar el acceso a energía a toda la sociedad, un recurso indispensable para cubrir las necesidades básicas para una vida digna (porque, sí, el acceso a energía barata también es un factor de desigualdad social). El foco debe estar puesto en *dónde explotar y cómo*. El “desarrollo”, ligado a la mejora en las capacidades industriales (y tecnológicas) le fue posible a los países que se configuran dentro del Norte Global gracias a la explotación sistemática de recursos naturales en los países que colonizaron y, en algunos casos, en sus propias tierras. Entonces, la posibilidad de encabezar el suministro energético global puede significar una posibilidad de reinserción de la región en el mercado internacional desde otra posición, una en la que somos encargados de suministrar al resto de los países recursos estratégicos.

Las responsabilidades por el cambio climático entre ambos hemisferios son *asimétricas*, por lo tanto, los financiamientos y las concesiones también deben serlo. Esto no implica eximir a los gobiernos latinoamericanos de responsabilidad por la protección del ambiente, sino que

4 Es pertinente agregar que, en el caso de Bolivia, gran parte de sus recursos no son clasificados como reservas aún. Las reservas son recursos económica y técnicamente explotables.

5 China, EEUU, Indonesia, India, Brasil, Rusia, Japón, Saudi Arabia, Irán y Canadá.

se trata de una entre muchas contradicciones que conviven dentro de los gobiernos: extractivismo liderado por el Estado con miras a redistribuir las rentas y disminuir la pobreza y la desigualdad, junto con la presión (y la necesidad) de priorizar las políticas ambientales. Se trata de una contradicción necesaria, ya que implica la transversalización de la justicia social y la justicia ambiental, que no pueden ser pensadas como independientes una de la otra. Se abre la pregunta de si es posible, entonces, romper con la maldición de recursos naturales mediante la *asignación específica* de los recursos de regalías que son producto de las actividades extractivistas, hacia el financiamiento de ciencia y técnica orientados a impulsar una transición justa. Las respuestas aún son inciertas. Sabemos que los hidrocarburos y los recursos minerales seguirán siendo una parte esencial de nuestras vidas en el mediano plazo, por lo que es pertinente cuestionar qué países deberían liderar la extracción y tener predominancia en el mercado internacional. Sin embargo, esto sigue persiguiendo pautas de desarrollo dictaminadas por el desarrollo “tradicional”, siguiendo el esquema de los países del Norte Global, que no son compatibles con los límites planetarios, mucho menos si queremos orientar nuestra acción hacia la diversificación de la matriz y a la reducción de emisiones.

## Litio, desarrollo, soberanía

Es usual escuchar que el litio es un “recurso estratégico”, ya sea por su rol en la electromovilidad como por el aumento de su precio en el mercado internacional. Bruno Fornillo y Ariel Slipak afirman que “El litio, en verdad, es estratégico porque puede contribuir a organizar un recorrido de transformación real en términos tecnológicos, políticos, ambientales y económicos para superar el modelo extractivo-financiero que hoy se profundiza y consolida”.

Como dijimos, hay cinco países con posibilidades de explotar litio en salmueras, y las mayores reservas se encuentran en el triángulo del litio. Por el aumento en la demanda y del precio del commodity en el mercado mundial, tiene potencial de ser un catalizador del desarrollo nacional. Pero para alcanzar este potencial, *es indispensable la planificación estratégica de todo el proceso productivo y de explotación*. Para eso, tenemos que hablar de un tema central: *el régimen de gobernanza*.

La gobernanza es un elemento fundamental en el tratamiento de recursos clave como el litio. Se trata del otorgamiento de licencias ambientales, el acceso a información y la implementación de instancias de participación pública (FUNDAR, 2022: 5). En otras palabras, es el marco en que se desenvuelve la actividad minera e incluye los recursos de participación que son dados a la sociedad. El documento de análisis estratégico del litio de FUNDAR afirma que “El marco normativo es un componente esencial del sistema de gobernanza del litio, ya que determina los derechos y las obligaciones sobre el acceso y el uso del recurso para los distintos actores que participan de la industria” (Obaya, 2021: 12).

En Argentina, las actividades de exploración, extracción y procesamiento de litio están comprendidas dentro del Código de Minería, lo cual la diferencia de Bolivia y Chile que cuentan con regulación específica al respecto. Por lo tanto, su régimen de gobernanza se encuentra centralizado. En Argentina, en cambio, se encuentra federalizado de acuerdo al artículo 124 de la Constitución Nacional que establece el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales. Además, nuestro régimen cuenta con pocas regulaciones y beneficios impositivos, a modo de impulsar las inversiones de exploración y explotación minera en el país. Esto queda estipulado en el Acuerdo General Minero, sancionado en 1993. Del lado opuesto, se encuentra Bolivia, que ha declarado al litio como recurso estratégico nacional y cuenta con una empresa estatal para guiar la explotación de dicho recurso –Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB)–. El sistema chileno se encuentra en un punto medio entre ambos países, donde existen incentivos para la regulación específica del mineral e imposiciones por parte del Estado para capturar la renta y localizar inversiones que utilicen este recurso como insumo. Adjuntamos en el anexo el gráfico 5: se trata de una comparación realizada por FUNDAR de las estrategias de gobernanza de cada uno de los países del triángulo del litio.

¿Cómo puede la Argentina encarar el asunto del litio? La cuestión del dominio originario de las provincias impone serias limitaciones a la capacidad de acción de la nación. La necesidad de concertación entre las provincias, y el gobierno nacional con ellas para cualquier iniciativa es una traba para cualquier planificación estratégica orientada por el Estado. Sin embargo, la nacionalización del mineral parece ser políticamente inviable, ya que implicaría una reforma constitucional que le quite el dominio originario a las provincias, y es prácticamente imposible. A modo de alternativas, el Congreso Nacional podría declarar al mineral como Recurso Estratégico Nacional, lo cual les brindaría un anclaje jurídico mayor a las iniciativas estatales. Un ejemplo de esto es la Ley N° 26741, bajo la cual se declara de “Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos”.<sup>6</sup> Bajo la misma es creado el Consejo Federal de Hidrocarburos y declarada de utilidad pública y sujeta a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A. De esta manera, el Gobierno nacional logró declarar la relevancia de los recursos hidrocarburíferos para el desarrollo nacional, agilizando su capacidad de toma de decisiones en esta área.

Una normativa específica para el litio, junto con un régimen de gobernanza centralizado, parecen ser las condiciones iniciales necesarias para el mejor aprovechamiento de las rentas generadas por la explotación y producción del mineral. Es posible imaginar también un agregado en la cadena de valor mediante el desarrollo de productos industriales de litio, como las baterías ion litio. Pero nada de esto es posible sin la coordinación entre el Estado central y las provincias, al igual que una articulación estratégica entre capitales públicos y privados. Dado el estado actual de la legislación y las concesiones, estos planteos resultan casi utópicos, lo cual no los vuelve menos necesarios.

---

<sup>6</sup> Ley N° 26741, promulgada en mayo de 2012.

El mundo se está reconfigurando geopolíticamente, los próximos años serán definitorios para el rumbo que se vaya a adoptar, y es posible que la integración regional de América Latina sea un factor indispensable para mejorar nuestra posición relativa en el escenario internacional. Relacionado con este punto están las posibilidades de cooperación regional que se abren sobre la base del mercado del litio. Rodolfo Tecchi afirmó que “En un futuro cercano y con una producción plena, Bolivia, Argentina y Chile van a manejar el mercado del litio. Podrían hacerlo en una suerte de OPEP” (en Fornillo, 2015). Una combinación de esfuerzos entre los tres países para regular el precio en el mercado internacional y la producción podría suscitar una gran ventaja para el desarrollo de nuestras industrias nacionales y favorecer, a la vez, mayores niveles de integración regional. Estas iniciativas aumentarían nuestra autonomía relativa en torno al suministro energético, y el posicionamiento estratégico en el mercado mundial nos permitiría un mayor margen de maniobra ante los cambios coyunturales y la voluntad de las potencias, reduciendo así nuestra vulnerabilidad.

## **El lado B**

Hasta ahora nos hemos enfocado en los elementos jurídicos y económicos de la cuestión del litio. En este apartado haremos breve mención a los principales conflictos que suscita en el país: los cuestionamientos ambientales y territoriales.

Respecto a los riesgos ambientales, Eli Möhle lo resume muy bien en el artículo de Cenital:

Si hubiera que explicarlo en una oración, la minería de litio de salmuera consiste en bombear el agua subterránea y exponerla al viento y la radiación solar en grandes piletones para que el mineral de interés se concentre y luego poder separarlo en una planta química.

Esto impacta por la acumulación de sales descartadas y por la posibilidad de afectación de agua en el proceso de extracción de la salmuera, el uso de agua dulce y la infiltración entre acuíferos. El riesgo es el de una afectación o bien irreversible, o bien costosa en términos de recuperación. Para evitarla, es fundamental fortalecer la mitigación y el monitoreo: el ritmo de extracción no debe afectar el balance hídrico del salar y, además, el concesionario debe actualizar su EIA cada 2 años, ocasión para ajustar la cuota de verificarse afectación alguna. Por más que sea reiterativo, es indispensable remarcar el rol que debe cumplir el Estado en garantizar y monitorear las evaluaciones de impacto ambiental para minimizar los riesgos de contaminación de los acuíferos.

Dentro del impacto ambiental también es importante remarcar la huella material de la extracción de litio, es decir, el impacto que tiene sobre el ecosistema y la biodiversidad. “Sin planificación estratégica, el aumento en la extracción de minerales para las energías renovables exacerbaría aún más las

amenazas contra la biodiversidad” (Arroyo y Godfrid, 2022: 12). No alcanza con mejorar la eficiencia y nuestras capacidades tecnológicas si no nos proponemos realizar un cambio en nuestros horizontes de sentido en torno al consumo. Las baterías de ion-litio, la exportación de GNL, incluso el impulso de energías renovables, son todas soluciones temporales ante los límites planetarios a los que nos enfrentamos si continuamos con patrones de extracción y consumo que exceden ampliamente las capacidades regenerativas del planeta.

El otro gran conflicto es con las comunidades que habitan en los territorios donde se realiza la explotación, que pertenecen mayoritariamente a comunidades indígenas. Los conflictos surgen en torno a la utilización de las tierras para su explotación y al suministro de agua, extremadamente escaso en esas zonas. Las comunidades indígenas se concentran en asambleas y organizaciones intercomunidades para reclamar por la presencia de las empresas extractivistas y el desplazamiento que sufren por ello.<sup>7</sup>

En torno a esto, Alfredo Casimiro, representante de los pueblos de Atacama en la zona de la Puna, afirma que

como pueblos estamos preocupados porque vivimos ahí, y lamentablemente no hay voluntad política del Estado provincial y nacional de hacer lo que dice claramente la Constitución nacional [...] Me preocupa también que las multinacionales que vienen por el litio vienen solamente a ofrecer trabajo, y la discusión no es esa. La discusión es cómo seguimos viviendo las comunidades a partir de que nuestros recursos naturales se terminen, de que nuestros territorios queden contaminados, con pasivos ambientales.<sup>8</sup>

El artículo 75, inciso 17, de la Constitución nacional afirma que los pueblos indígenas preceden al Estado-nación en esos territorios, y reconoce sus derechos sobre dichas tierras. El otro elemento jurídico sobre el que se sustentan los reclamos indígenas es el Convenio N° 169 de la OIT, el cual estipula la consulta previa libre e informada, y la autonomía de las comunidades respecto a sus formas de desarrollo (Débora Pragier para Cenital, 2022).<sup>9</sup>

Nuevamente surge la cuestión de que se trata de un desafío que excede las condiciones materiales del presente, sino que un cambio más profundo que debe impregnarse en los cimientos de la actual sociedad de consumo. Las mesas de consulta pública son un elemento indispensable para impulsar el cambio, pero no suficiente. Sin una normativa específica sobre la extracción litífera, ni restricciones a las empresas transnacionales, las posibilidades de reducir el impacto negativo que la explotación tiene sobre las comunidades se ven severamente reducidas.

7 En Fornillo (2015) se puede consultar un análisis detallado del conflicto indígena sobre el litio.

8 Conversatorio sobre transición energética: ¿qué onda con el hidrógeno verde y el litio? Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=hKnwaX50d7M&t=3213s>

9 Recuperado de <https://cenital.com/por-que-pensar-el-vinculo-con-las-comunidades-indigenas/>

## Conclusión. ¿Ambiente o desarrollo?

¿Entra en contradicción el desarrollo minero/industrial con los objetivos de sustentabilidad y la protección del ambiente? García Linera ha argumentado la necesidad de un período de utilización selectiva del extractivismo para financiar a mediano/largo plazo la transición hacia una economía del conocimiento.<sup>10</sup> No es posible concebir una transición hacia fuentes de energía limpias sin insertarnos en el contexto socioeconómico y en las herencias coloniales y de subdesarrollo del Sur Global. En contra de esto, puede argumentarse que no abundan los ejemplos de rentas de la minería o de la explotación de hidrocarburos que sean efectivamente reinvertidos en pos de una transición energética y hacia otro tipo de desarrollo, que no esté basado en la explotación de recursos naturales.

Se ha argumentado en favor de la necesidad de una planificación estratégica por parte del Estado, de la realización de proyecciones conjuntas entre provincias para diseñar planes nacionales, y los potenciales de esta industria para impulsar la cooperación regional. También es necesario incorporar mecanismos de consulta pública e implementación. Al hablar de planificación estratégica, desarrollo, transición energética, es fácil olvidarse que del otro lado hay ecosistemas, hay personas con sus propias cosmovisiones (diferentes a la occidental) y vínculos con el territorio que no deben ser subestimadas o pasadas por alto.

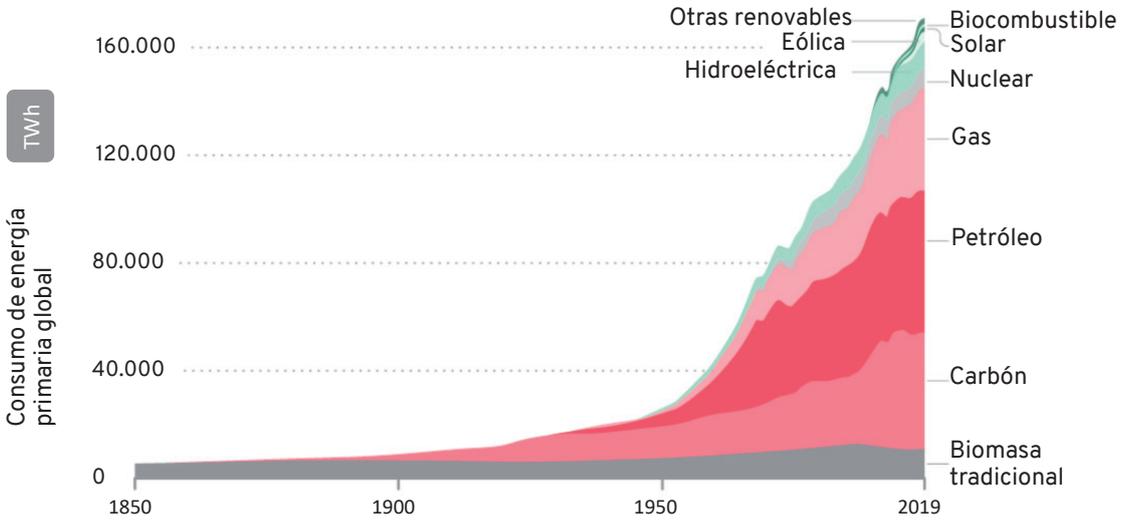
La pregunta de ambiente o desarrollo es algo engañosa: ante la desigualdad estructural, exacerbada por los límites planetarios, los países en desarrollo necesitan cada vez más la posibilidad de expandir su consumo con el objetivo de alcanzar un piso de satisfacción de necesidades, y disminuir así la vulnerabilidad de la población ante las consecuencias del cambio climático (Godfrid y Arroyo, 2022: 16). *Entonces no se trata de desarrollo sí o desarrollo no, sino más bien de qué tipo de desarrollo necesitamos impulsar, y cuánto estamos dispuestos a sacrificar en esa trayectoria.*

La maldición de los recursos naturales se presenta hoy como un arma de doble filo: por un lado, es una *posibilidad* de desarrollo que, si se siguen ciertas pautas para garantizar la retención de regalías y su reinversión en la industria tecnológica nacional, puede actuar como vector para mejorar las condiciones materiales de la sociedad. Subir el piso. Por otro lado, es una *responsabilidad*. Las responsabilidades asimétricas en torno a la crisis climática no nos eximen de la imperante necesidad de tomar cartas en el asunto y de apuntar colectivamente a la construcción de cosmovisiones alternativas al actual paradigma de consumo lineal.

10 Álvaro García Linera en la UNVM. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=HaeIJ-apzgU&t=5998s>

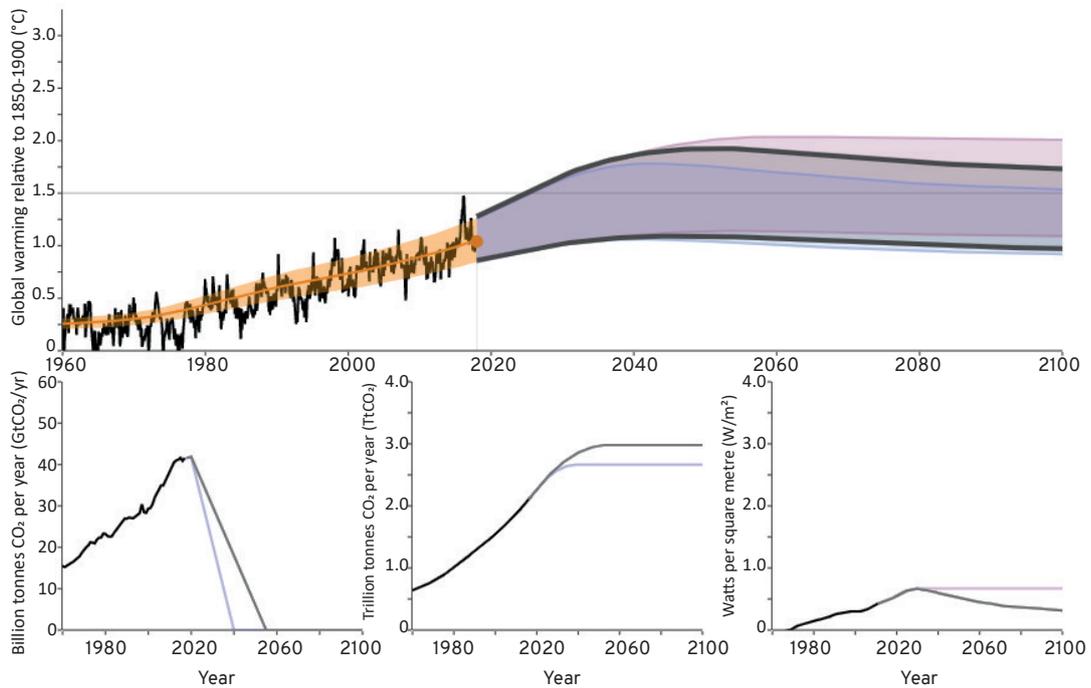
Anexo

Gráfico 1.



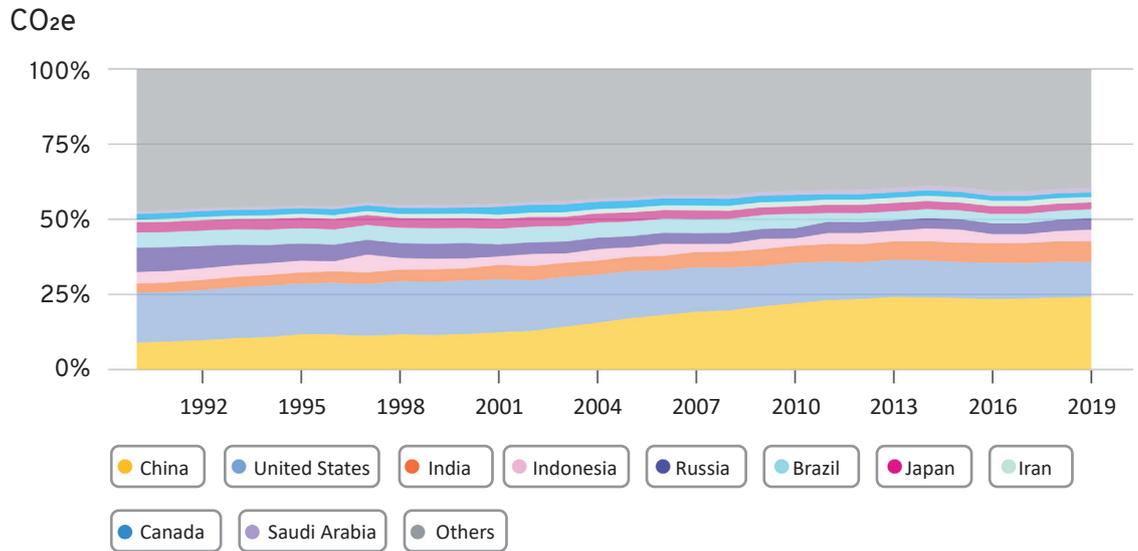
Fuente: <https://elgatoylajaca.com/clima/energia>

Gráfico 2.



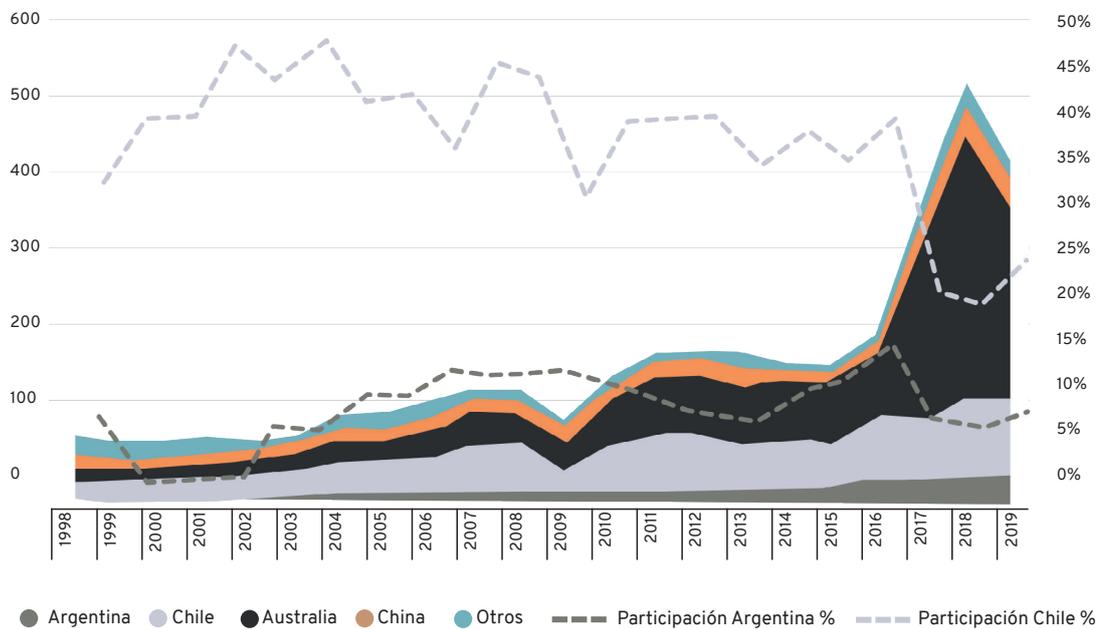
Fuente: <https://www.ipcc.ch/sr15/graphics/>

**Gráfico 3. Acumulación de las emisiones de los 10 países más contaminantes, en %.**



Fuente: The Climate Watch. <sup>11</sup>

**Gráfico 4. Participación de países productores de litio.**



Fuente: FUNDAR (2022).

<sup>11</sup> Recuperado de [https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?breakBy=countries&chartType=percentage&end\\_year=2019&source=Climate%20Watch&start\\_year=1990](https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?breakBy=countries&chartType=percentage&end_year=2019&source=Climate%20Watch&start_year=1990)

**Tabla 1. Comparación entre los regímenes de gobernanza de los países que conforman el triángulo del litio.**

	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Chile</b>
Normativa específica para el litio o general para la minería	General (con legislación específica a nivel provincial)	Específica	Específica
Régimen de gobernanza de litio centralizado o federal	Federal	Centralizado	Centralizado
Cobertura de la normativa	Restringida a la explotación del recurso	Explotación del recurso Reserva de cuota a precio preferencial para proyectos de industrialización del recurso	Explotación e industrialización del recurso
Modalidades de explotación del recurso	Concesión a empresas privadas  Jujuy: participación accionaria de empresa del Estado provincial	Convenio entre CORFO y privados  Posibilidades habilitadas que no están vigentes: explotación estatal; contrato especial de operación del litio	Empresa pública en asociación con empresas extranjeras
Gravámenes	Estabilidad fiscal y deducciones impositivas  Regalías provinciales (máximo 3%)	Regalías progresivas de entre 6,8% y 40%, de acuerdo con el nivel de precios del recurso	Regalías del 3%
Disposición del producto	Libre para las empresas operadoras	Libre para empresas operadoras con reserva de cuota del 25% a precio preferencial para industrialización local	Libre para YLB sobre carbonato de litio y acuerdo de comercialización para hidróxido de litio producido en asociación con la empresa extranjera

Fuente: FUNDAR (2022).

## Referencias bibliográficas

- Arias Mahiques, M. V.; Galuccio, M. y Freytes, C. (2022). *Gobernanza socioambiental de la minería de litio*. Instituciones, acceso a la información y participación pública en Argentina. Buenos Aires: Fundar. Recuperado de [https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/10/Fundar\\_Gobernanza\\_Socioamb\\_MineriaLitio.pdf](https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/10/Fundar_Gobernanza_Socioamb_MineriaLitio.pdf)
- Arroyo, J. I. (2022). Cap. 2 Energía. Proyecto Clima de El Gato y La Caja. Buenos Aires. Recuperado de <https://ahora-que.com/2022/11/10/energia-para-que/>
- Fornillo, B. (coord.) (2015). *Geopolítica del Litio. Industria, Ciencia y Energía en Argentina*, Buenos Aires: El Colectivo-CLACSO.
- García Fernández, A.; Honorato, A.; Vollenweider, C.; Converti, L.; Páez, S. M.; Ampuero, S.; Romano, S. y Lajtman, T. (2021). *Panorama del litio en América Latina*. CELAG. Recuperado de <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2022/02/2022-02-17-informe-litio-v1.pdf>
- Godfrid, D. y Arroyo, J. I. (2022). Elefantes en la transición energética. CEPE. Universidad Torcuato Di Tella.
- Gutman, N.; Fornillo, B. y Slipak, A. (3 de octubre de 2022). La apuesta por desarrollo del litio. *Página 12*.
- Möhle, E. (15 de noviembre de 2022). El desafío de la gestión sostenible del litio. *Cenital*.
- Obaya, M. (marzo de 2021). Una mirada estratégica sobre el triángulo del litio: marco normativo y políticas productivas para el desarrollo de capacidades en base a recursos naturales. Buenos Aires: Fundar. Pensar los recursos naturales como motor de la innovación. Recuperado de <https://fund.ar/wp-content/uploads/2021/11/Fundar-Una-mirada-estrategica-sobre-el-triangulo-del-litio.pdf>

## Links consultados

- <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-tendra-una-planta-de-fabricacion-de-baterias-de-litio>
- <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>
- [https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?chartType=area&end\\_year=2019&start\\_year=1990](https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?chartType=area&end_year=2019&start_year=1990)
- <https://www.youtube.com/watch?v=HaeIJ-apzGU&t=5998s>
- <https://www.youtube.com/watch?v=hKnwaX50d7M&t=3213s>
- <https://cenital.com/por-que-pensar-el-vinculo-con-las-comunidades-indigenas/>
- <https://cenital.com/el-desafio-de-la-gestion-sostenible-del-litio/>
- <https://www.pagina12.com.ar/485065-ypf-empieza-a-explorar-en-litio>
- <https://www.pagina12.com.ar/486668-la-apuesta-por-desarrollo-del-litio>
- <https://www.ylb.gob.bo/>
- <https://www.ipcc.ch/sr15/graphics/>