

GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE



Premio de monografía
"Adriana Schiffrin"

Trabajos premiados

GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

**Premio de monografía
“Adriana Schiffrin”**

Trabajos premiados



**FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES**

Buenos Aires, 2002

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Centro de Investigación y Capacitación SUSTENTAR

Monroe 2142, 1° B, (1428) Capital Federal, Argentina
Tel/Fax: (54 11) 4783-7032 4787- 3820/5919 4788-4266
Correo electrónico: sustentar@farn.org.ar
Web: www.farn.org.ar/prog/sustentar/index.html

Las opiniones expresadas en los trabajos contenidos en esta publicación no necesariamente reflejan las de FARN

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:
<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>

Diseño de tapa: **Marta Biagioli**

Diagramación y producción gráfica: **Pablo Casamajor**

© 2002, Fundación Ambiente y Recursos Naturales
I.S.B.N. N° 987-97469-9-6
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina

ACERCA DE FARN

Fundada en 1985, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) es una organización no gubernamental cuyo objetivo principal es ***promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho, y la organización institucional de la sociedad.*** Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Para el logro de sus objetivos, FARN trabaja en las siguientes áreas:

Diálogos, promoviendo la búsqueda y construcción de consensos y la cooperación entre diversos actores sociales.

Investigación y Capacitación, fomentando el estudio de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo sustentable a través de su Centro de Investigación y Capacitación SUSTENTAR.

Participación Ciudadana, difundiendo y promoviendo nuevas herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en la defensa de sus derechos ambientales.

Información, a través de su Centro de Información Jurídico-Ambiental y de la publicación resultante de los proyectos desarrollados por la institución.

Las diferentes actividades de FARN se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones nacionales y extranjeras), y de organismos públicos nacionales e internacionales.

ÍNDICE

Introducción 9

Dictamen del Jurado 13

TRABAJOS PREMIADOS

El ecodiseño como estrategia para la disminución del
impacto ambiental
por Mercedes Chambouleyron 21

Diversidad genética: patentes y distribución de beneficios
por Analía Noelia Sahaniuk 47

El papel del capital social en Argentina. Aportes para su
análisis a partir de una experiencia piloto de recolección
informal de residuos sólidos en la ciudad de Buenos Aires
por Natalia Gherardi 75

Política social, participación ciudadana y
desarrollo sustentable
por Diego Nahuel Salcedo 107

INTRODUCCIÓN

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales ha tomado la decisión de instituir a partir del presente año el Premio de Monografía Adriana Schiffrin, gracias al aporte brindado por una donación privada anónima. El galardón, que será entregado anualmente, tiene por objeto fomentar la investigación en temas de gobernabilidad y desarrollo sustentable entre las nuevas generaciones; y, asimismo, pretende rendir homenaje a una mujer excepcional que, hasta hace pocos años, compartió con nosotros sus sueños e ideales por la promoción del desarrollo sustentable.

De esta manera, es nuestro propósito estimular el desarrollo de esta temática que provee el modelo institucional adecuado para que la sustentabilidad del desarrollo, prevista en nuestra Constitución Nacional, pueda concretarse en los hechos. Se trata de un complejo sistema compuesto de varios elementos que confluyen hacia la configuración de una democracia participativa. Quien ha seguido la trayectoria de nuestra institución puede comprobar que esta cuestión ha estado presente en los programas llevados a cabo por FARN desde sus inicios.

Asimismo, el recuerdo de Adriana aparece especialmente asociado con un incansable empeño enderezado hacia la misma dirección. En efecto, ella fue una entusiasta integrante de nuestra institución. En particular, la asociación que ella lideró entre *Consenso Ambiental* y FARN se concentró en el desarrollo de la mediación y de la negociación ambiental, dentro del marco de la resolución alternativa de conflictos, uno de los elementos fundamentales de la que hemos dado en llamar “gobernabilidad para la sustentabilidad”.

Adriana Schiffrin fue una abogada brillante, dotada de una calidad de liderazgo natural que desde muy joven la llevó a ser la impulsora de va-

liosísimas y renovadoras iniciativas. Desde su graduación, se dedicó al ejercicio privado de la profesión y a la docencia universitaria. A partir de 1988, comenzó a especializarse en mediación y otras técnicas de resolución de conflictos, tanto en el país como en los EE.UU., habiendo asistido a cursos y seminarios impartidos por los más renombrados especialistas en la materia en el ámbito internacional. Dictó cursos y talleres de resolución de conflictos ambientales ante organismos públicos y privados. Fue facilitadora y mediadora de seminarios internacionales en temas de desarrollo sustentable. Al respecto, quienes integramos FARN jamás podremos olvidar su brillante desempeño en el 1^{er}. Coloquio de la institución, oportunidad en que, entre otras tareas, facilitó el taller dedicado a “hidrocarburos y desarrollo sustentable”. Adriana también fue miembro de diversas asociaciones profesionales nacionales e internacionales. Escribió artículos en su especialidad para publicaciones profesionales y de interés general. En el campo de la docencia queremos destacar que integraba el plantel docente del programa Sustentar de nuestra Fundación.

En lo que respecta a la convocatoria del Premio, esta ha sido por demás auspiciosa ya que se presentaron 36 trabajos provenientes de diferentes provincias y hasta del exterior. Ello, a pesar del límite de edad fijado en las bases del concurso –32 años–. El perfil de los concursantes fue variado, y no estuvo dominado por juristas, ya que también participaron exponentes de las ciencias sociales, ciencias exactas, ambientales, etc.

Los miembros del Jurado: Jorge E. Douglas Price, Victoria Matamoro y Federico J. L. Zorraquín, sin lugar a dudas, han prestigiado este concurso, dado que sus brillantes trayectorias constituyen por sí mismas una garantía de seriedad. Además, pese a sus recargadas actividades se dedicaron de manera notable al análisis y evaluación de los trabajos. Fueron asistidos en esa tarea por la inestimable contribución de Ariel Pérez Castellón, profesional de FARN, y por nuestro director adjunto Daniel E. Ryan.

El Acto de entrega de premios, donde se hizo público el dictamen del Jurado, tuvo lugar en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires –precisamente donde Adriana Schiffrin cursó sus estudios–, en el marco del 5to. Coloquio FARN. Resultaron premiados los siguientes trabajos:

1er. Premio: Mercedes Chambouleyron, por su trabajo: “El ecodiseño como estrategia para la disminución del impacto ambiental”.

1ra. Mención: Analía Noelia Sahaniuk, por su trabajo: “Diversidad genética: patentes y distribución de beneficios”.

Y la **2da. Mención** fue otorgada, de modo compartido, a:

Natalia Gherardi, por su trabajo: “El papel del capital social en Argentina. Aportes para su análisis a partir de una experiencia piloto de recolección informal de residuos sólidos en la ciudad de Buenos Aires”. Y, Diego Nahuel Salcedo, por su trabajo: “Política social, participación ciudadana y desarrollo sustentable”.

Dichos trabajos son una síntesis de la riqueza y diversidad temática de las monografías que se presentaron.

Esta publicación da cumplimiento a las bases del concurso, pues constituye la parte no dineraria del premio, y tiene por objeto difundir y promover trabajos de investigación de nuevas generaciones en temas de desarrollo sustentable y gobernabilidad.

El dictamen del Jurado resulta por demás elocuente del variado abanico de trabajos, como así también, da cuenta de los motivos que dieron pie a la decisión final. El Premio Adriana Schiffrin se suma a las distinciones públicas y privadas existentes en la Argentina, pero es el único galardón en la temática para la que fue instituido. Ojalá que resulte un acicate significativo en el difícil tránsito hacia la consagración del desarrollo sustentable por el bien de las generaciones presentes y futuras.

Daniel A. Sabsay

DICTAMEN DEL JURADO

En la ciudad de Buenos Aires, a los 23 días del mes de agosto de 2002, reunidos los integrantes del Jurado designado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), en la sede de la Fundación, con el objeto de discernir el 1er. Premio de Monografía “Adriana Schiffrin”, instituido con el objeto de fomentar la investigación y profundización de los temas de la gobernabilidad para el desarrollo sustentable, han acordado, por unanimidad, expresar lo siguiente:

Que el Jurado ha tenido el honor de abocarse a la tarea de evaluar las monografías presentadas sobre el tema “gobernabilidad para el desarrollo sustentable”, sesionando en tres diferentes oportunidades en la misma sede de la Fundación.

Que, en cumplimiento de esta misión, ha examinado los 36 trabajos que han competido por este premio, y para hacerlo sus miembros previamente han aunado criterios de evaluación, tanto en los aspectos más trascendentes de los contenidos en orden a su pertinencia en relación a la temática de la convocatoria, como a su desarrollo conceptual, la relevancia social y la actualidad de la temática, la concisión y coherencia lógica del discurso, su respaldo bibliográfico; así como, la profundidad del análisis descriptivo y la congruencia, solidez y grado de innovación de las propuestas.

Al respecto cabe señalar que las monografías han presentado una riquísima diversidad, tanto en los contenidos abarcados, cuanto en el nivel epistemológico de su tratamiento.

Han girado alrededor de temas más conocidos como las experiencias educativas en torno a la participación pública en la detección de los conflictos ambientales, hasta su vinculación con los procesos comunicativos, así como, las que abordaron el contratase entre economía global y economía local, o las que trataron sobre los métodos alternativos de resolución de conflictos ambientales; o aquellas focalizadas sobre el análisis del papel del capital so-

cial en el desarrollo sustentable; el estudio del sistema interamericano de derecho al medio ambiente; la diversidad genética y su relación con el sistema de patentes, y el ecodiseño.

La calidad y cantidad de los trabajos presentados hizo ardua la labor, que debió ser, por esa misma razón, meticulosa en discernir una calificación ajustada a los parámetros indicados.

El Jurado avanzó en su labor seleccionando, en primer lugar, diez trabajos, que pasó a evaluar en una segunda etapa, en la que postuló a cuatro de ellos, en concepto de preseleccionados a los tres premios instituidos en las bases del certamen.

En la siguiente etapa estableció, siempre por unanimidad, el orden de los cuatro trabajos.

Al concluir su tarea, decidió discernir el primer premio a favor del trabajo presentado por Mercedes Chambouleyron, denominado: “El ecodiseño como estrategia para la disminución del impacto ambiental.”

Esta monografía parte de considerar los estudios realizados en nuestro país que vinculan la innovación tecnológica, el desempeño ambiental, la competitividad de las empresas y su contribución al desarrollo sustentable, advirtiendo que, sin embargo, no se conocen trabajos que encaren las particularidades de la prevención de la contaminación a través de la innovación en el diseño. Tras introducir la noción de desarrollo sustentable indaga sobre la teoría de la innovación, su evolución y la relación con el proceso de globalización e integración económica mundial. Indaga sobre lo ocurrido en la década de 1990 en materia de política tecnológica en nuestro país, señalando la insuficiencia del esfuerzo en ciencia y tecnología, su desarticulación con las necesidades del sector productivo, en especial de las PyMEs. Indaga sobre lo ocurrido en materia de diseño industrial a través de la historia más reciente y afirma su vinculación con la “eco-eficiencia”, para finalmente proponer la utilización de un programa de Consejerías Tecnológicas para dar fuerza al desarrollo de estas prácticas en las PyMEs, y por consiguiente, fortalecer la investigación y la aplicación de nuevas tecnologías en la Argentina. La monografía está redactada en lenguaje científico de nivel apropiado a la excelencia fijada en los criterios determinados por este Jurado; el desarrollo sigue una lógica muy bien encadenada y la bibliografía es apropiada tanto en el nivel de su selección como en su actualidad.

La primera mención ha sido discernida a favor de la monografía titulada: "Diversidad genética: patentes y distribución de beneficios" de Analía Noelia Sahaniuk.

En la misma, la autora incursiona en cuestiones tan trascendentes para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable como lo son la revolución biotecnológica y el sistema de "derechos intelectuales". Parte de las distinciones hechas en el Convenio sobre diversidad biológica de Río de Janeiro de 1992, y de consideraciones sobre la "situación fáctica", enfatizando la distribución heterogénea de la biodiversidad en el mundo, resaltando la "ventaja" en esta materia de países del "Tercer Mundo", así como, el obvio carácter transnacional de los "ecosistemas". Pone luego en tensión los dos primeros aspectos señalados con el del llamado "conocimiento tradicional", para apuntar las relaciones entre el régimen de patentes y derechos intelectuales impuesto por el "Primer Mundo", y el aprovechamiento que el mismo permite del tandem "diversidad biológica - conocimiento tradicional". Plantea entonces la problemática de la biodiversidad y la biotecnología, vinculada a la posibilidad del patentamiento de los recursos genéticos, y relaciona la cuestión con la nueva Ley de patentes argentina (Ley 24.481) y el planteo de los EE.UU. acerca de que la misma no responde íntegramente al Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual. Muestra luego como, por el contrario, existen diversos ejemplos de apropiación ilegal de conocimiento comunitario local y su impacto en la injusta participación en los beneficios. Señala que estos conflictos muestran la contradicción que se deriva de otorgar valor comercial a estos recursos, lo que se opone a la idea de la biodiversidad como patrimonio común de la humanidad. Señala la autora que resulta imprescindible establecer mecanismos que impongan una armónica distribución de beneficios entre quien o quienes poseen este material genético generado en la naturaleza e identificado por los pueblos originarios, y las inversiones de capital necesarias para el desarrollo de la medicina humana. También, se consideraron adecuadas al nivel del estándar adoptado por el Jurado la coherencia expositiva y las fuentes bibliográficas y documentales, así como, la proyección que el tema seleccionado por la concursante tiene de cara al futuro, tanto por la posibilidad de derivación de nuevos trabajos, como por el carácter regional del tema y la importante reivindicación de las culturas precolombinas y la defensa del saber popular en conexión con el proceso de apropiación del conocimiento que supone el proceso de globalización en marcha.

La labor del Jurado debió extenderse luego sobre los dos siguientes trabajos, a los que por su alta calidad, entendió que correspondía otorgar la distinción de la segunda mención. Por ello resolvió, siempre por unanimidad, otorgar esa posición a ambos trabajos y proponer, consecuentemente, la premiación y publicación de ambos a las autoridades convocantes del concurso, lo que fue aceptado por las mismas.

La segunda mención recayó, por orden alfabético, en el trabajo de Natalia Gherardi denominado: “El papel del capital social en Argentina. Aportes para su análisis a partir de una experiencia piloto de recolección informal de residuos sólidos en la ciudad de Buenos Aires”, y en el de Diego Nahuel Salcedo denominado: “Política social, participación ciudadana y desarrollo sustentable”.

Ambos trabajos contienen un profundo análisis de la realidad, desmenuzan las causas de algunos problemas relativos a la marginalidad, al empleo, y alternativas de desarrollo sustentable, recogiendo experiencias recientes y aleccionadoras de nuestro país, en la Capital Federal y en la Provincia de Mendoza, respectivamente, haciendo valiosos aportes propositivos.

En el primero de los trabajos, se enfatiza el hecho de que en el plano del desarrollo social se ha generalizado la creencia en la importancia de la activa participación de los actores involucrados para asegurar la sustentabilidad de un programa, participación que aparece como necesaria tanto en la etapa de identificación de necesidades y en la percepción de los valores en juego, cuanto en la del diseño, la implementación y el seguimiento de los proyectos de desarrollo. Tras analizar puntualmente el concepto de “capital social” y las teorías rivales sobre el mismo, aplica este aparato conceptual sobre el caso de la cadena de recuperación de residuos sólidos, que a partir de la expansión de la pobreza involucra crecientemente a “cirujas”, vecinos, empresas recolectoras y al Estado, concretando el análisis sobre el caso de una iniciativa cooperativa en la ciudad de Buenos Aires.

Por su parte, el segundo de los trabajos, se plantea como acuciante la pregunta sobre la posibilidad de un desarrollo sustentable con equidad, y se divide en cuatro partes. En la primera, relaciona los conceptos de ciudadanía, participación y derechos colectivos y su vinculación con la situación socio-económica reciente. En la segunda, entra el debate sobre la política social; en la tercera, analiza la situación en Mendoza, destacando la participación civil en la política social y las intervenciones para hacer frente al

problema del desempleo y la pobreza. Y, finaliza, con propuestas que vinculan el desarrollo sustentable, las políticas sociales y la vigencia de los derechos de una ciudadanía plena. Analiza el dualismo que se encuentra en las políticas sociales frente a la pobreza y las lógicas de los enfoques rivales, desde la perspectiva del par “inclusión-exclusión”, para luego analizar el caso local citado, en particular en lo que respecta a los espacios institucionalizados, los planes de empleo, sus contraprestaciones y el desafío del desarrollo sustentable, ensayando una tipología de proyectos y un análisis “FO-DA” de los mismos, aportando lúcidas conclusiones provisionales.

En ambos casos nuevamente el nivel del discurso, su coherencia y el respaldo bibliográfico, han satisfecho ampliamente los niveles impuestos por este Jurado para recomendar la premiación.

Finalmente, el Jurado, al felicitar a todos los participantes por el esfuerzo que han puesto en los trabajos presentados, los que evidencian una notable labor en la investigación y la profundización del conocimiento en la temática del desarrollo sustentable y su incidencia en el desarrollo humano y en la gobernabilidad democrática, desea hacer notar que su juicio estuvo guiado exclusivamente por las notas técnicas y los valores generales que la convocatoria suponía, juzgando, entonces, a todos y cada uno de los concursantes sólo por esas virtudes y no por el grado de proximidad que los juicios o propuestas de los mismos pudieran tener con los juicios o propuestas particulares que sobre cada tópico pudiesen tener cada uno de los miembros del Jurado, lo que equivale a decir que el votar la premiación por unanimidad, no implica adhesión necesaria de cada uno de los miembros a todas las conclusiones a las que arriban los trabajos.

En el mismo lugar y fecha arriba indicados, firman los miembros del Jurado, Lic. Victoria Matamoro, Sr. Federico J. L. Zorraquín y Dr. Jorge Eduardo Douglas Price.

TRABAJOS PREMIADOS

PRIMER PREMIO

El ecodiseño como estrategia para la disminución del impacto ambiental

por Mercedes Chambouleyron

PRIMERA MENCIÓN

Diversidad genética: patentes y distribución de beneficios

por Analía Noelia Sahaniuk

SEGUNDA MENCIÓN (COMPARTIDA)

El papel del capital social en Argentina. Aportes para su análisis a partir de una experiencia piloto de recolección informal de residuos sólidos en la ciudad de Buenos Aires

por Natalia Gherardi

Política social, participación ciudadana y desarrollo sustentable

por Diego Nahuel Salcedo

EL ECODISEÑO COMO ESTRATEGIA PARA LA DISMINUCIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

*por Mercedes Chambouleyron **

RESUMEN

El presente trabajo reflexiona sobre las posibilidades de alcanzar el desarrollo sustentable vía innovación tecnológica a nivel de la empresa. Se presenta al ecodiseño como herramienta estratégica de innovación para prevenir la contaminación producida por las actuales prácticas industriales. Se reflexiona sobre la compatibilidad entre disminución del impacto ambiental, competitividad y desarrollo sustentable según la corriente económica evolucionista. Luego se hace un repaso de decisiones políticas con incumbencia en el desarrollo tecnológico del país, desde el período de la industrialización por sustitución hasta la década de la apertura económica. Se reflexiona sobre los aportes de la inversión extranjera al desarrollo tecnológico necesario para alcanzar el desarrollo sustentable. Finalmente, se analizan las últimas políticas implementadas en materia tecnológica dentro del Plan Plurianual de Ciencia y Tecnología. Se concluye que el Programa de Consejerías Tecnológicas resulta estratégico a la hora de fomentar un desarrollo endógeno de capacidades tecnológicas para un mejor aprovechamiento de los insumos tecnológicos importados, abriendo la posibilidad de introducir el ecodiseño en la empresa como herramienta de prevención de la contaminación.

INTRODUCCIÓN

Aspectos relacionados al desarrollo sustentable tales como el cuidado del medio ambiente y la generación de empleo, están directamente vinculados a la innovación y a la tecnología. A su vez, la innovación y la

* Diseñadora Industrial. Correo electrónico: mecha@lab.cricyt.edu.ar

tecnología son la base para competir por valor agregado, además de importantes herramientas para que la disminución del impacto ambiental deje de ser un costo y pase a ser un beneficio económico.

Otros aspectos más vinculados al contexto de globalización y de desregulación de la economía, tales como, el proceso de apertura a la Inversión Extranjera Directa (IED) de los países latinoamericanos, han producido en los mismos un proceso de destrucción creativa de las capacidades tecnológicas industriales locales desarrolladas durante la etapa sustitutiva. Los resultados esperados a partir de la radicación de las empresas extranjeras prometían aumentos de la competitividad, de la productividad y de la modernización a través de los derrames tecnológicos que las empresas transnacionales (ET) generarían. Sin embargo, a la hora de analizar los resultados luego de una década, los niveles de competitividad de las empresas no son los esperados, sobre todo los de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), las cuales evidencian importantes dificultades para lograr los beneficios esperados.

La noción de que el conocimiento tecnológico no es un bien perfectamente transferible de manera codificada, sino que más bien tiene importantes componentes tácitas no transferibles, ayuda a entender las dificultades de las PyMEs, a la hora de apropiarse del conocimiento tecnológico necesario para innovar y agregar valor a sus productos. La mayor capacidad para hacer uso del conocimiento tecnológico exógeno a la firma, depende, entre otros factores, del desarrollo de las propias capacidades tecnológicas domésticas, las cuales no solamente son necesarias para saber usar esa tecnología sino también para saber detectarla, seleccionarla, adaptarla, optimizarla y crear nuevas.

Respecto al conocimiento tecnológico específicamente desarrollado para disminuir el impacto ambiental de las actividades industriales generado en los países industrializados, también se supone necesario el desarrollo de capacidades tecnológicas domésticas para una mejor selección, uso y adaptación de tecnologías limpias, procesos eco-eficientes y ecodiseño de productos provenientes del exterior, si lo que se pretende es el desarrollo de una competitividad estructural. Descansar excesivamente en las tecnologías externas puede llevar a un estancamiento de las propias capacidades de innovación.

Visto que la mayoría de los países en vías de desarrollo dependen de las tecnologías importadas, es importante la implementación de políticas tecnológicas que ayuden a superar las dificultades vinculadas a la selección y uso de las tecnologías foráneas necesarias para activar los procesos de innovación domésticos.

Sin embargo, la particular trayectoria del desarrollo tecnológico de Argentina evidencia la falta de protagonismo de las políticas tecnológicas en las agendas de gobierno y la falta de articulación de éstas con el resto de las políticas de desarrollo, fenómeno particular que algunos autores llaman *laissez faire* de la política tecnológica. La particular tradición ofertista del sistema de Ciencia y Tecnología (CyT), desvinculado históricamente de las necesidades del sector industrial, muy orientado a las tecnologías duras, explicaría, en parte, el porqué del fracaso de la apertura como única política tecnológica tendiente a estimular el desarrollo tecnológico del país, en donde la investigación y desarrollo (I+D) realizados localmente no encontraban vinculación con los servicios y productos desarrollados por las ET locales. Conjuntamente, el auge de las nuevas tecnologías de la información no encontraba espacios de desarrollo en los sistemas locales de I+D, quedando el conocimiento tecnológico doméstico cada vez más rezagado frente a la frontera internacional. Por otro lado, la falta de financiamiento adecuado para inversiones de alto riesgo necesarias para emprender el largo camino de reconversión e innovación tecnológica, no ayudaba a resistir los desafíos de la apertura.

Así y todo, es importante destacar algunos esfuerzos en materia de política tecnológica implementados que puedan ayudar, en particular a las PyMEs, a la hora de potenciar sus capacidades tecnológicas para innovar tecnológicamente, agregar valor a sus productos, y aumentar su competitividad de manera compatible con el medio ambiente.

Existen en Argentina estudios realizados que detectan la vinculación entre la innovación tecnológica, el desempeño ambiental, la competitividad de la empresa y su contribución al desarrollo sustentable. Algunos de estos trabajos, realizados en los sectores de la industria de la curtiembre, la celulosa y papel, y la siderúrgica, han permitido detectar distintos niveles de responsabilidad y de gestión ambiental dentro de las empresas, en lo que respecta a la producción más limpia y a la eco-eficiencia de los procesos productivos con sus correspondientes beneficios económicos

(Chudnovsky *et al.* 1995). Sin embargo, no se conoce ningún trabajo que encare las particularidades de la prevención de la contaminación a través de la innovación en el diseño de productos.

El actual trabajo, más que elaborar una agenda política en materia tecnológica para fomentar el desarrollo sustentable del sector productivo, pretende reflexionar sobre cuáles son los aspectos involucrados en la problemática del desarrollo de capacidades tecnológicas necesarios para innovar en materia de prevención de la contaminación a través del diseño de productos. Estas reflexiones apuntan a las pequeñas y medianas empresas, ya que se considera que las mismas son las que presentan mayores dificultades a la hora de enfrentar los desafíos del nuevo modelo de integración competitiva al mercado global, dentro del marco de creciente IED de los últimos años. A través de dichas reflexiones se pretende abrir nuevos espacios de debate que brinden elementos en torno a políticas con incumbencia en el desarrollo tecnológico y el desarrollo sustentable, teniendo en cuenta al ecodiseño, o diseño industrial para el medio ambiente, como estrategia de innovación.

Para ello, el trabajo se organizó de la siguiente manera: en la primera sección, se hacen algunas aclaraciones conceptuales acerca de lo que se entiende por desarrollo sustentable. Luego, se explica el rol estratégico de la innovación para el desarrollo sustentable a través de la presentación de la hipótesis de Porter, quien afirma que la capacidad de innovar no es incompatible con la disminución del impacto ambiental. Esta hipótesis encuentra parte de su sustento en la teoría económica evolucionista, la cual explica las particularidades de los procesos de innovación y su contribución al desarrollo tecnológico endógeno, necesario para alcanzar el desarrollo sustentable.

En la segunda parte del trabajo, se hace un repaso de la particular trayectoria de los principales organismos y políticas que contribuyeron a delinear el actual perfil del desarrollo tecnológico en Argentina. Este repaso permite entender de manera más orgánica y sistémica el funcionamiento del actual Sistema Nacional de Innovación, marco de todas las actividades de innovación llevadas a cabo en el país con incidencia en el desarrollo tecnológico, incluyendo el período de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y el período de la Inversión Extranjera Directa (IED).

Finalmente, se analizan, más en particular, aquellos avances en materia de política tecnológica que puedan ser rescatados a la hora de ayudar a las PyMEs a desarrollar sus propias capacidades tecnológicas para introducir innovaciones a nivel de producto, manteniéndose competitivas y disminuyendo la carga sobre el medio ambiente a través del ecodiseño.

1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

El desarrollo sustentable tiene que ver con el incremento de la calidad de vida y no con el incremento del PBI, por lo tanto, no debe entenderse el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico. Este último es un medio para conseguir el primero. El incremento de la calidad de vida involucra la satisfacción de necesidades no sólo materiales sino también inmateriales. A su vez, el medio por el cual estas necesidades pueden ser satisfechas implica una serie de respuestas tanto materiales (productos), como no materiales (trabajo, justicia, respeto, aceptación, etc.). A partir de lo dicho, sería acotado pensar que el crecimiento económico puesto en marcha para satisfacer necesidades humanas tenga que ser necesariamente sinónimo de crecimiento material (Gallopín, 2001).

Una de las definiciones más citadas de desarrollo sustentable es la propuesta por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (más conocida como Comisión Brundtland) en 1987. La misma definió desarrollo sustentable como “el desarrollo que satisface las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas propias”.

De este párrafo y del anterior podría entonces decirse que, el desarrollo sustentable es “el desarrollo cuyo crecimiento económico, no necesariamente sinónimo de crecimiento material, puesto en marcha para satisfacer las necesidades de las presentes generaciones, no comprometa la capacidad de crecer económicamente a las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”.

En el último tiempo, la relativa desmaterialización de la economía ha ido en aumento a través del crecimiento de los servicios, de la eficien-

cia energética y de las tecnologías emergentes intensivas en conocimiento, abriendo nuevas expectativas para la sustentabilidad de un nuevo modelo de desarrollo.

Así, la sustentabilidad, en principio, se obtiene a través del eje: crecimiento económico material - crecimiento económico no material. A partir de esta afirmación, podría inferirse que el subdesarrollo tiene lugar cuando ni el incremento de la calidad de vida ni el crecimiento económico pueden lograrse. Esta situación es la que afecta actualmente a muchos países de América Latina. En los casos en donde se registra crecimiento económico material, pero no aumento de la calidad de vida, puede hablarse de mal desarrollo. Esto ocurre tanto en los países del Norte como en los del Sur. La combinación del incremento de la calidad de vida con crecimiento económico material, es lo que comúnmente se denomina desarrollo. Este fenómeno se da más en los países del Norte, siendo a largo plazo tan insostenible como cualquier otro caso.

Según Gallopín (2001), el único trayecto realista apropiado para que los países en vías de desarrollo alcancen el desarrollo sustentable es el que va desde el subdesarrollo hacia el desarrollo con crecimiento económico material (también llamado “mal desarrollo”) y, finalmente, hacia el desarrollo con crecimiento económico no material. Es decir, que los países rezagados estarían condicionados a seguir el mismo trayecto que los países industrializados. Sin embargo, no hay evidencias que prueben que los países menos industrializados vayan a seguir la misma trayectoria de crecimiento económico para alcanzar el desarrollo de los países industrializados.

Entre otras razones, se estima que la investigación en tecnologías ambientales en los países desarrollados se concentrará crecientemente en las áreas vinculadas al enfoque de prevención de la contaminación. Los factores que impulsan esta tendencia son: los nuevos marcos regulatorios que enfatizan la prevención antes que el *clean up*; el aumento en la adopción de los nuevos estándares internacionales ambientales desarrollados por instituciones como la ISO; y los beneficios económicos resultantes de procesos manufactureros más eficientes que, en parte, son estimulados por los costos crecientes asociados a la contaminación y a los costos de la energía (López, 1996). Por lo que el po-

tencial innovador del área de las tecnologías ambientales, abre un nuevo panorama de posibilidades para la inmensa mayoría de países en vías de desarrollo en plena fase de industrialización vía IED. Sin embargo, a la hora de adoptar las tecnologías extranjeras existen una serie de factores importantes a tener en cuenta para promover un verdadero desarrollo, que serán expuestos más adelante.

1.1. Desarrollo sustentable vía innovación: la hipótesis de Porter

Tradicionalmente, la introducción de regulaciones para reducir la contaminación ambiental provocada por las actividades productivas ha sido vista como un factor que eleva los costos de las firmas, ya que éstas deben responder a dichas regulaciones mediante inversiones y gastos operativos adicionales a los corrientemente requeridos por la marcha normal de sus negocios.

Según Michael Porter, “desde el punto de vista de la productividad de los recursos, la mejora en la situación ambiental y la competitividad van juntas”. El enfoque del autor, referido a la “productividad de los recursos” (*resource productivity*), se funda en “reducir los costos económicos reales (Ecoeficiencia) y elevar el valor económico real de los productos (Ecodiseño)”. Este enfoque no hace hincapié en los costos sociales de la contaminación, sino en el hecho de que ésta implica costos privados para las firmas productivas. En consecuencia, llama la atención sobre los costos de oportunidad de la contaminación, ya que ella equivale a la utilización improductiva de algunos recursos (López, 1996).

La visión estática (es decir, aquélla que se inclina a considerar a las soluciones del problema ambiental como necesariamente costosas) tiende a prevalecer en las industrias declinantes, que tienden a la diferenciación por precios, o trabajan en el margen de la rentabilidad. En contraste, la innovación como respuesta a los estándares ambientales es más probable que prevalezca en las industrias en crecimiento, en aquéllas que son capaces de diferenciar sus productos, y en las que tienen una trayectoria de inversión en el cambio tecnológico.

Así planteado, el factor clave que permitiría el logro simultáneo de la disminución del impacto ambiental y del aumento de la competitivi-

dad, objetivos aparentemente incompatibles para la visión de la economía principal, es la propia actividad innovadora a nivel de la firma, dentro de un marco de regulaciones e incentivos favorables (López, 1996).

Los beneficios de la innovación como resultado de la prevención de la contaminación, pueden observarse tanto a nivel de producto, de procesos, de organización, etc. Dado el marco del trabajo, sólo se explican los dos primeros casos.

Respecto a la innovación a nivel de producto, la prevención de la contaminación se traduce en productos de mejor desempeño con más prestaciones de servicio, superior calidad, más seguros (*Design for safe disposal*), de menor costo por ahorro de materiales (*Design for material optimization*), con superior valor de reventa o de rezago por mayor facilidad de reciclado o desmontaje (*Design for recycling*), de menor consumo energético (*Design for energy efficiency*), de mayor durabilidad (*Design for longevity*), etc.

Respecto a la innovación a nivel de procesos, la prevención de la contaminación se traduce en una superior productividad de los recursos empleados en la firma, proveniente de mayores rendimientos en los procesos, reducción de tiempos muertos por mejor monitoreo y mantenimiento, ahorro de materiales (por sustitución, reuso o reciclado de insumos), mejor utilización de subproductos, menor consumo de energía, conversión de residuos en productos comercializables, menores costos de almacenamiento, manipulación de materiales y disposición de residuos, o condiciones de trabajo más seguras (López, 1996).

Pero el optimismo sobre las potencialidades del enfoque de prevención de la contaminación no abarca únicamente el campo de la firma y su rentabilidad, sino que se extiende a nivel nacional. Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1992) un continuo crecimiento económico –en conjunción con políticas ambientales adecuadas– puede generar un proceso de innovación y difusión de tecnologías que favorezcan el desarrollo sustentable, al menos bajo ciertas condiciones (López, 1996).

Según la Oficina de Evaluación Tecnológica de EE.UU. (OTA), a través de una adecuada capacidad en la etapa de diseño, una firma puede reducir el tiempo de desarrollo de los productos, mejorar la calidad y reducir costos. Al mismo tiempo, es en la etapa de diseño cuando se

deciden las características ambientales básicas de un producto o proceso, ya que se eligen el tipo de recursos y los procesos manufactureros a emplear, lo cual determina, en última instancia, las características de los residuos generados. Así, las estrategias de ecodiseño que reducen los costos de producción y mejoran la calidad, a menudo pueden generar menos contaminación, en consecuencia, el aumento de la competitividad puede ir de la mano del medio ambiente (OTA-E-541, 1992).

De aquí, es posible suponer que las regulaciones ambientales implementadas adecuadamente pueden generar un conjunto de incentivos para que las firmas más competitivas redireccionen sus esfuerzos innovativos a través de senderos más verdes, antes inexplorados. Mientras que para el caso de las empresas rezagadas que sólo buscan competir por costos, mayores esfuerzos tendrán que ser dedicados a la hora de delinear incentivos que promuevan el desarrollo de sus esfuerzos de innovación.

Pero, la capacidad para innovar de las empresas en los países en vías de desarrollo no se restringe a la adquisición de tecnología extranjera. El sendero evolutivo de la tecnología dentro de una firma, está influido por las trayectorias de aprendizaje. De hecho, los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) basan sus procesos de innovación más en las propias actividades de I+D local que en las tecnologías importadas. El proceso de aprendizaje tiene importantes componentes tácitas, acumulativas y locales. Estas características del conocimiento introducen fuertes especificidades en la concepción de la tecnología, abriendo nuevas posibilidades de generación de conocimiento doméstico en el cual sustentar los procesos de innovación que garantizan la competitividad.

1.2. La teoría de la innovación

Según la corriente económica principal, la tecnología al igual que el conocimiento tecnológico, es una variable exógena al proceso productivo que puede ser adquirida vía patentes o licencias de innovación en el mercado, tanto interno como externo. El conocimiento tecnológico es concebido como explícito, articulado, imitable, codificable y perfectamente transferible. Las firmas pueden producir y usar innovaciones a partir de un paquete de conocimiento científico-tecnológico que, se-

gún los casos, será o no de acceso gratuito, pero que siempre entregará un conocimiento codificado y fácilmente reproducible.

Justamente por esta condición de transmisibilidad del conocimiento, la corriente económica principal considera que la apertura de la economía a las importaciones y a la IED, facilitaría el acceso a maquinaria y equipo de última generación y estimularía una mejora en la eficiencia del sector productivo a través de la mayor competencia en el mercado local. A su vez, el régimen de IED impulsaría la incorporación y difusión de los conocimientos técnicos y gerenciales de los inversores extranjeros promoviendo la modernización tecnológica.

Pero, si bien la importación de maquinaria y equipo, y el ingreso de IED facilitan la modernización, este fenómeno genera una serie de externalidades positivas y sinergias que no se expresan a través del mercado y que pueden requerir instancias de coordinación y promoción por parte de los gobiernos nacionales y locales.

Dado que en los complejos fenómenos de adquisición, adaptación y desarrollo de tecnología los mercados evidencian serias fallas, la transmisión de la información y de los conocimientos es imperfecta y las empresas actúan con racionalidad acotada, las políticas públicas tienen un papel importante que cumplir en este campo especialmente en lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), que son las que más dificultades tienen para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia (Chudnovsky *et al.* 1999).

Es por esto que la creciente difusión de enfoques teóricos distintos de los propuestos por la teoría económica principal, ha creado un marco propicio para la visión de los problemas de la modernización tecnológica y de las políticas tecnológicas para impulsarla. En contraste con el enfoque de la corriente económica principal, para las teorías evolucionistas o neoschumpeterianas el conocimiento científico y tecnológico no es perfectamente codificable y, por ende, su transferencia es imperfecta. La mayor parte del conocimiento tecnológico se puede caracterizar como tácito, específico, de difícil transferencia e imitación y no siempre completamente entendido; por ende, el cambio técnico es, en general, acumulativo y "local". Generalmente, la probabilidad de realizar avances tecnológicos en firmas, organizaciones, y aun naciones, es función del nivel tecnológico alcanzado previamente (López, 1996). Es decir,

que la innovación no tiene lugar si no existe previamente una trayectoria tecnológica y un cúmulo de capacidades tecnológicas desarrolladas.

Los numerosos actores e instituciones que participan en el proceso de innovación, y la importancia de la interacción de aquéllos para lograr un desempeño innovador que rinda frutos en términos de beneficios privados y sociales, han sido bien captados en la literatura neoschumpeteriana a través del concepto de “sistema nacional de innovación” (SNI). Identificado por Freeman como la red de instituciones en el sector público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías. Si bien, las empresas son la espina dorsal del SNI, las empresas no innovan solas.

El enfoque de SNI permite entender la compleja trama implícita en la problemática de la innovación en países desarrollados y en vías de desarrollo. Destaca los agentes e instituciones más importantes que componen este sistema, y es lo suficientemente flexible como para adecuarse a las diversas realidades históricas e institucionales. Si bien el mismo no brinda recomendaciones específicas respecto de las políticas, sugiere áreas en donde las políticas deberían actuar (Chudnovsky, 1999).

Para poder entender aspectos relevantes de la compleja trama de actores e instituciones que explican, en parte, los problemas de la innovación en Argentina, es importante repasar la particular trayectoria de los principales organismos y políticas que contribuyeron a delinear el actual perfil tecnológico de nuestro SNI.

2. EL PERÍODO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y EL PERÍODO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

2.1. El período de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI)

La particular trayectoria del desarrollo tecnológico de Argentina evidencia la falta de protagonismo de las políticas tecnológicas en las agendas de gobierno y la falta de articulación de éstas con el resto de las políticas de desarrollo, fenómeno particular que algunos autores lla-

man *laissez faire* de la política tecnológica. La particular tradición ofertista del sistema de CyT, desvinculado históricamente de las necesidades del sector industrial, muy orientado a las tecnologías duras, explicaría, en parte, el porqué del fracaso de la apertura económica a los flujos de capitales extranjeros, como única política tecnológica tendiente a estimular el desarrollo tecnológico del país durante las últimas cuatro décadas.

La estructura actual del conjunto de instituciones argentinas de CyT, es el resultado del discurso legitimador que tuvo repercusión en América Latina durante los años cincuenta, el cual consideraba al desarrollo científico y tecnológico como condición suficiente y necesaria para lograr el desarrollo global del país. La implementación de un modelo institucional que respondiera a la internalización del modelo lineal de innovación, formaba parte de las recomendaciones que la UNESCO y la OEA realizaban en pos de la organización de las actividades de CyT en América Latina (Dagnino, *et al.*).

El modelo lineal de innovación promovía la generación del conocimiento basado en la secuencia: investigación básica, investigación aplicada, desarrollo tecnológico, la cual asegura la transferencia automática del conocimiento al campo productivo. Esta lógica del enfoque lineal de la política científica y tecnológica inspirada, en parte, en la corriente económica principal, aseguraba que los resultados de los esfuerzos de I+D en el sector público se derramaran automáticamente hacia los usuarios como bienes públicos (Chudnovsky, 1999).

Esto implicó, para los principales objetivos de la política científica y tecnológica de aquel entonces, que los esfuerzos se centraran en asegurar una corriente continua de innovaciones, mediante un adecuado financiamiento estatal a la investigación científica y tecnológica por el lado de la oferta, llevada a cabo en universidades y laboratorios públicos, favoreciendo la difusión de las innovaciones en el tejido productivo mediante un eficiente sistema de información, dirigido principalmente a las PyMEs. Sin embargo, los resultados de las políticas explícitas implementadas en CyT durante este período no lograron los resultados esperados de desarrollo endógeno y de autonomía.

Los consejos nacionales de CyT, considerados los núcleos de los sistemas de CyT, respondieron a una visión ofertista de la ciencia, basada

en la generación de conocimientos a partir de prioridades definidas por las instituciones de I+D sin participación de los agentes de la producción. Las limitaciones de las trayectorias tecnológicas de las empresas locales derivadas de la falta de demanda sobre el sistema de CyT local, llevaron a que se planteara, como complemento del “ofertismo” y como mecanismo de aceleración del proceso de modernización, la “vinculación”. Este elemento de política procuraba la generación de lazos entre las instituciones de I+D y el sector productivo. Esta tarea era responsabilidad exclusiva de unidades de investigación y transferencia, creadas a tal efecto (en Argentina, el INTI, el INTA, etc.). La combinación “ofertismo-vinculación” constituyó, así, el núcleo de un planteo lineal de innovación.

Mientras tanto, las políticas implícitas apuntaban a un estilo de desarrollo cuya dimensión productiva implicaba una considerable dependencia tecnológica. El objetivo de generar rápidamente desarrollo económico y modernización era visto como preferentemente realizable a través del flujo de capital y la “transferencia de tecnologías”, que la radicación de las empresas transnacionales implicaría. Esta vía de desarrollo tecnológico, promovida a través de la sustitución de productos de fabricación local, antes importados, generó la posibilidad de que tanto las empresas extranjeras como las locales prescindieran de necesidades de vinculación con las instituciones locales de CyT. De este modo, el “ofertismo” y la “transferencia de tecnologías” resultaron herramientas de política tecnológica mutuamente excluyentes que impidieron, en la práctica, la generación de mecanismos de retroalimentación entre sector productivo y organismos de CyT locales.

Así, en la práctica, sólo en pocos sectores productivos llegó a gestarse una estrategia de desarrollo tecnológico con una fuerte participación del estado con un enfoque diferenciado de autonomía nacional plena, planteado por grupos militares nacionalistas. La limitación sectorial de este accionar evitó la incidencia a nivel global sobre el resto de los sectores, dada la no existencia previa de lazos tecnológicos entre ellos. De este modo, la autonomía restringida no alcanzó a redireccionar la dinámica de mutua exclusión entre “ofertismo” y “transferencia”.

La excesiva protección del mercado, la actividad de investigación casi exclusivamente desarrollada por el Estado, la concesión indiscriminada

de subsidios para el desarrollo de nuevas tecnologías por el lado de la oferta, y la transferencia de tecnología desde el extranjero, determinaron una situación de insuficiente desarrollo tecnológico, caracterizada por productividad, calidad y competitividad de los productos y procesos locales inferiores a la media mundial.

Con el tiempo, un sinnúmero de actividades tecnológicas y de creación local de conocimiento tecnológico que tuvieron sentido durante la ISI, dejaron de tenerlo al transitar los países de América Latina hacia gobiernos más democráticos y economías más abiertas al comercio exterior. El proceso de multinacionalización estableció una nueva división internacional del trabajo tendiente a anular las ventajas comparativas estáticas, derivadas de la actividad productiva basada en materias primas, y a potenciar el contenido científico y tecnológico de los productos y procesos. Este proceso limitó el rango de los productos exportables de los países latinoamericanos. El modelo instaurado como consecuencia inevitable de una creciente globalización fue el de “integración competitiva” de los países latinoamericanos al mercado internacional. La instauración de este modelo condujo de manera prácticamente ineludible a la utilización de tecnologías semejantes a las empleadas por los países avanzados. Pero, la percepción de la imposibilidad de realizar ese desarrollo a partir de esfuerzos tecnológicos propios motivó, una vez más, a la radicación de transnacionales como estrategia para lograr la integración competitiva, pensando de este modo acortar la brecha tecnológica con los países industrializados. La apertura del mercado abarató los bienes de capital importados, induciendo a su uso y la pérdida de participación relativa de bienes de capital domésticos en la economía, con la consiguiente contracción de ingeniería y mano de obra locales.

El abandono de la ISI como estrategia de desarrollo tecnológico implicó, en términos de política de CyT, dejar de lado la intención de autonomía, a partir de la justificación de que la brecha tecnológica entre los aparatos productivos locales y los de los países desarrollados no podía salvarse mediante esfuerzos locales (Dagnino *et al.*).

El modelo de “integración competitiva” al mercado internacional, en su reduccionismo pragmático, dejó de lado el caudal de capacidades científicas y tecnológicas acumuladas durante el período de los años

60-70. El desarrollo tecnológico local apareció, dentro de esta lógica, como una vía inadecuada por su lentitud, ineficacia y mayores costos para satisfacer las demandas del aparato productivo. De este modo, la radicación de transnacionales a nivel local, quedó planteada como única vía de obtención de tecnología avanzada.

La asunción de este modelo implicó la adopción del mercado como criterio básico para la definición de necesidades y prioridades científicas, eliminando la trayectoria del conocimiento alcanzado en determinadas áreas como justificación para determinar su apoyo. El mercado estableció como nuevo parámetro para otorgar el financiamiento a una actividad científica a su productividad, definida esta, como la colocación de su *output* en el mercado. Consecuentemente, el estado latinoamericano restringe durante las últimas décadas el apoyo económico, y caracteriza la “iniciativa tecnológica” hacia los microactores (Dagnino *et al*). La política tecnológica fue transitando, así, desde el “subsidio a la oferta” al “subsidio a la demanda”, induciendo a los institutos de I+D del sector público a buscar en el campo privado una cuota creciente de su financiamiento corriente.

2.2. La IED y su contribución al desarrollo sustentable

Como ya se mencionó al principio del trabajo, la intención del mismo es reflexionar sobre aspectos que inciden en el desarrollo de capacidades tecnológicas necesarias para innovar en materia de prevención de la contaminación, a través del diseño de productos, dentro de las pequeñas y medianas empresas. Para ello, se considera que un factor clave de incidencia es el de los efectos que durante los últimos años ha tenido la creciente Inversión Extranjera Directa sobre el desarrollo de capacidades tecnológicas locales, necesarias para prevenir la contaminación.

Por lo general, los países en vías de desarrollo dan por sentado que la IED es un instrumento clave para lograr el desarrollo a través del crecimiento económico. Sin embargo, no queda absolutamente claro que los impactos de la misma generen más beneficios que costos para los países receptores de la inversión. En este sentido, cabe señalar bajo qué condiciones y marco político puede la IED contribuir a mejorar la competitividad de los países dentro del marco del desarrollo sustentable.

Como ya se dijo antes, aspectos vinculados al concepto de desarrollo sustentable, tales como generación de empleo y cuidado del medio ambiente, están en estrecha relación con la tecnología y la innovación, ya que éstas juegan un papel importante en el fomento del crecimiento y del desarrollo. Al mismo tiempo, la tecnología y la innovación representan uno de los pilares de la competitividad, tanto a nivel de la empresa como a nivel de una nación (Chudnosky *et al.*, 1999).

Dado que todos los países en vías de desarrollo dependen de la tecnología extranjera, la forma en la que éstos toman provecho de esta tecnología para fomentar su desarrollo social y económico, potenciando su competitividad, es una cuestión clave para el desarrollo sustentable. Aun en el caso en que todos los *inputs* tecnológicos sean importados, los países en vías de industrialización deben desarrollar lo que se denomina “capacidad de absorción” o *absorptive capability*. Esto es, la capacidad tecnológica endógena necesaria para poder asimilar y sacar ventaja de la tecnología foránea. Esta capacidad endógena es un elemento crucial para el desarrollo de la competitividad estructural o *structural competitiveness*. Entonces, el punto de reflexión aquí gira en torno a la contribución de la IED para fomentar o inhibir la creación o actualización de las capacidades de absorción de los países receptores de tecnología para lograr su desarrollo sustentable.

Es bien sabido que las multinacionales llevan a cabo una pequeña proporción de sus actividades de I+D fuera de sus casas matrices, desmotivando la actividad de innovación en las empresas domésticas e induciéndolas a la adopción de licencias extranjeras para desarrollar esa actividad. Es decir, que las capacidades humanas pre-existentes de ingeniería, diseño y tecnología de los países receptores, están devaluadas frente a la existencia de un paquete tecnológico proveniente del exterior. Los nuevos sistemas de innovación parecen confiar más en las fuentes externas de tecnología que en las propias capacidades desarrolladas, prescindiendo del conocimiento tecnológico desarrollado localmente por la estructura de CyT vigente en el país. Como se explicó anteriormente, la desvinculación entre el sector productivo y los organismos de I+D es histórica y estructural, y sólo en los últimos años se han producido algunos cambios en materia de política tecnológica tendientes a fortalecer vínculos entre los agentes e instituciones del Sistema de Innovación.

Respecto a la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza, el principal impacto de la Inversión Extranjera Directa se evidencia en sus efectos sobre la generación de empleo. En los sectores transables, las nuevas reglas de apertura significan nuevas oportunidades para expandir las exportaciones y preservar las fuentes de trabajo, además de mantener los vínculos domésticos entre proveedores y sub-contratistas, fenómeno que no se da cuando las multinacionales siguen confiando en sus empresas proveedoras afiliadas. Esto significa que, a menos que políticas de asistencia doméstica para generar vínculos entre firmas y proveedores se pongan en práctica para desarrollar capacidades de absorción de los derrames generados, juntamente con las medidas de apertura económica, las fuentes de trabajo son propensas a disminuir.

Por otro lado, mientras la entrada de firmas extranjeras puede incrementar la competencia de los mercados domésticos y beneficiar al industrial y a los consumidores con precios más bajos y productos de mayor calidad, también puede conducir a estructuras de mayor concentración de capital restringiendo las posibilidades de nuevas prácticas comerciales, empeorando, finalmente, los ingresos y la distribución. A pesar de que en los sectores transables y no transables la competencia puede regularse a través de la importación, para contrarrestar los efectos nocivos de la concentración del capital, una política de regulación de la competencia debe ser implementada. Visto que esta no es la regla en la mayoría de los países en vías de desarrollo, los efectos de la IED sobre el ingreso y la distribución son muy poco probables a tener resultados positivos (Chudnovsky *et al.*, 1999).

Respecto del medio ambiente, las multinacionales, luego de haber sido acusadas de invertir en países con regulaciones ambientales menos exigentes, hoy en día son consideradas líderes en la introducción de buenas prácticas de gestión ambiental y de difusión de tecnologías ambientales en los países en vías de industrialización. Al mismo tiempo, pueden influenciar la gestión ambiental de sus proveedores, competidores y clientes introduciendo sus propios estándares ambientales a través de sus productos y servicios amigables con el medio ambiente. Sin embargo, a la hora de tercerizar servicios, las empresas transnacionales no siempre extienden sus estándares de calidad ambiental a los restantes miembros de la cadena productiva, disminuyendo finalmente la calidad ambiental de los productos locales, frente a sus hermanos produ-

cidos en otros países. De aquí, la importancia de programas de capacitación orientados a brindar incentivos en materia de implementación de estándares ambientales a lo largo de toda la cadena productiva incluyendo proveedores, productores y clientes.

De lo expuesto se concluye que la IED como única estrategia para fomentar el desarrollo tecnológico del país, sí contribuye a la modernización del aparato productivo doméstico, mejorando su productividad, su eficiencia y su desempeño medio ambiental. Sin embargo, a la hora de alcanzar los objetivos de un desarrollo sustentable, la eficiencia ecológica de los sectores productivos, por sí sola, no basta sin la adecuada implementación de políticas tecnológicas y su articulación con el resto de las políticas de gobierno.

3. ELEMENTOS DE POLÍTICA TECNOLÓGICA

En esta tercera y última parte del trabajo se examinan las políticas planteadas por el Plan Plurianual de Ciencia y Tecnología 1998-2000, que den marco propicio para promover el desarrollo de capacidades tecnológicas con incidencia en la prevención de la contaminación en PyMEs de la industria manufacturera, a través de la innovación de productos. Respecto del Plan Plurianual 2000-2002, dada la reciente vigencia del mismo, no se conocen estudios que analicen el impacto de su implementación, por lo que el trabajo se remite al Plan anterior.

El nuevo Plan apunta a modificar las reglas de juego en la asignación de los recursos públicos a la investigación, a promover planes estratégicos y mecanismos de evaluación en los organismos públicos del área, y a inducir un mayor gasto endógeno del sector privado a través del crédito fiscal a la investigación y el desarrollo tecnológico, y de un Programa de Consejeros Tecnológicos para atender mejor las demandas de las PyMEs. Sin embargo, son muy profundas las fallas del sistema financiero argentino para financiar inversiones de largo plazo en activos intangibles, las del sistema educativo para vincularse con las necesidades del sector productivo y las de las instituciones científicas para interactuar con el sistema educativo y el productivo.

La larga y frustrante historia previa de las políticas de ciencia y tecnología en el país, que exhiben más fracasos que éxitos, y el éxito parcial

del *laissez faire* en los años noventa, considerada una buena política por la mayoría del gran empresariado local y extranjero, conspiran contra el éxito de las iniciativas en marcha. Hasta 1990 el *laissez faire* se basaba en la liberalización comercial, la privatización de empresas públicas y la promoción de la IED como instrumentos fundamentales para lograr la modernización tecnológica del país. Estas políticas han sido, sin duda, las que han tenido mayor impacto sobre la modernización tecnológica. Sin embargo, el hecho de que buena parte del aparato productivo tenga muchas dificultades para acercarse a las mejores prácticas tecnológicas internacionales, sobre todo en materia ambiental, refleja el papel marginal que tiene el esfuerzo endógeno científico-tecnológico en las políticas vigentes.

En diciembre de 1997, el Gabinete Científico Tecnológico del gobierno (GACTEC) aprobó el Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 1998-2000. Por primera vez en Argentina se planteaba a nivel oficial el enfoque del Sistema Nacional de Innovación, así como, es casi una novedad el hecho de que se haya elaborado un plan de ciencia y tecnología.

Dado que en los complejos fenómenos de adquisición, adaptación y desarrollo de tecnología los mercados evidencian serias fallas, la transmisión de la información y de los conocimientos es imperfecta y las empresas actúan con racionalidad acotada, las políticas públicas tienen un papel importante que cumplir en este campo, especialmente en lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas, que son las que más dificultades tienen para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia y a la creciente presión de las regulaciones en materia ambiental.

El notable proceso de crecimiento de la economía argentina entre 1990 y 1996, se basó principalmente en insumos y conocimientos provenientes del exterior. De ahí, que en el Plan se indica que el significativo proceso de crecimiento económico en los años noventa ha generado escasas oportunidades para utilizar el acervo de recursos humanos del país. Ha dejado de lado a buena parte de las PyMEs que muestran serias debilidades para adaptarse a las nuevas reglas de juego de la economía argentina, y no ha generado incentivos suficientes para que las grandes firmas hagan esfuerzos sistemáticos de investigación y desarrollo.

En el Plan se afirma correctamente que los esfuerzos del sector privado son generalmente de corto plazo, no incluyen actividades sistemáticas de investigación científica y tecnológica, y no se vinculan con las instituciones públicas de ciencia y tecnología ni se desarrollan en redes en las que participen activamente los proveedores, usuarios y clientes. Por ende, están lejos de tener la envergadura requerida para abordar las tareas de desarrollo de capacidades tecnológicas endógenas necesarias para afrontar el desafío de la innovación. Asimismo, el Plan llama la atención sobre la desproporción presupuestaria del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) respecto al PBI generado por el sector manufacturero. Así, mientras este último es del 25%, el INTI recibe menos del 5% del presupuesto nacional de ciencia y tecnología (Chudnovsky, 1999).

Es evidente que el esfuerzo en ciencia y tecnología del sector público, y en especial de las firmas privadas, no sólo es claramente insuficiente, sino que también es desarticulado, está poco orientado a las necesidades del sector productivo, en especial de las PyMEs, y no genera las sinergias que sugiere el enfoque del SNI.

Las políticas que se plantean en el Plan se proponen orientar los esfuerzos en función de las demandas del sector productivo y de las necesidades sociales y regionales del país. Al mismo tiempo, se inspiran en el enfoque del SNI y buscan promover la articulación y los vínculos entre los actores e instituciones del sector público y privado que participan en el proceso de generación, difusión y absorción de conocimientos e innovaciones, necesarios para subsanar las fallas de mercado evidenciadas bajo la implementación de políticas *laissez faire*.

Sin embargo, mientras que en actividades como la agroalimentaria y la minera se han hecho diagnósticos correctos y se han esbozado algunas medidas de política, esto está lejos de ocurrir en sectores de tanta relevancia como el resto de la industria manufacturera, el medio ambiente, la educación y la salud. Y es justamente en este punto donde se evidencia la fuerza de las políticas horizontales y la debilidad de las políticas sectoriales.

Las principales medidas de política horizontal respecto al sector público apuntan a aumentar los fondos disponibles, a producir cambios en la gestión de los organismos respectivos, y a modificar la forma de asig-

nar fondos para la investigación, introduciendo mecanismos competitivos. La introducción de estos mecanismos para asignar fondos públicos a la investigación es sin duda un cambio importante en las reglas de juego para promover el desarrollo de I+D en la industria.

Sin embargo de los instrumentos previstos en la Ley 23.877 para promover la innovación tecnológica, sólo se pudieron implementar, en forma bastante errática, los créditos a proyectos de I+D presentados por empresas o unidades de vinculación tecnológica. Se trata de créditos con tasa de interés subsidiada que concede directamente la Secretaría de Ciencia y Tecnología, y que exigen fianzas como garantía de reembolso. Pero, la oferta de créditos como único incentivo para desarrollar actividades de innovación es insuficiente ya que no puede descansarse en la racionalidad acotada del empresario. Las actividades de innovación son lentas y riesgosas, razón por la cual las empresas actúan de manera reticente a la hora de endeudarse para innovar. Por lo que la implementación de programas orientados a brindar soporte técnico en las actividades de innovación, es una importante herramienta de incentivo.

3.1. El Programa de Consejerías Tecnológicas

Teniendo presente las limitaciones de un enfoque basado exclusivamente en la oferta de préstamos, como parte de la preparación del Plan, el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento realizó un diagnóstico de la demanda, esto es, de los desafíos tecnológicos que enfrentan las pequeñas y medianas empresas industriales.

En función de ese diagnóstico e inspirado en esquemas similares de países industrializados, se planteó el Programa de Consejerías Tecnológicas, el cual fue creado hacia noviembre de 1998 con el fin de contar con un instrumento expresamente diseñado para el apoyo de la innovación tecnológica en las micro, pequeñas y medianas empresas. Su peculiaridad más importante es que se trata de proyectos de diagnóstico y asistencia técnica en los que se financia la actividad *in situ* de “consejeros tecnológicos” en las empresas beneficiarias.

La primera convocatoria se realizó con un sistema de concursos cuya fecha de cierre para la presentación de proyectos fue marzo de 1999. Se

presentaron, entonces, cincuenta propuestas de las cuales se aprobaron treinta y dos. A partir de entonces, el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) decide implementar el programa de Consejerías Tecnológicas como una línea permanente dentro de los beneficios promocionales de la Ley 23.877 de promoción y fomento de la innovación tecnológica, con un sistema de presentación a “ventanilla abierta”. Desde entonces, se aprobaron 25 proyectos más, lo que hace un total de 57 proyectos aprobados según este régimen promocional (Galante *et al.*).

Los consejeros tecnológicos son el eje del Programa de Mejoramiento de la Capacidad Tecnológica de las PyMEs. Se han previsto dos tipos de consejerías: la consejería tecnológica institucional y la consejería tecnológica individual. En el primer caso, se establecerá un esquema de consejería con pasantías de jóvenes graduados en ingeniería y carreras científicas y tecnológicas afines. Su participación se organizará a través de instituciones públicas y/o privadas sin fines de lucro (por ejemplo, departamentos de ingeniería de universidades) que ofrezcan a las PyMEs un apoyo de consejería por medio de pasantes radicados en cada firma y supervisados por profesionales experimentados.

En el segundo caso, habrá consejeros individuales que apoyen y aconsejen a un grupo reducido de empresas en forma personal. A través de cámaras y entidades empresariales o uniones transitorias de empresas se conformarán conjuntos de una docena de PyMEs que dispondrán de un consejero exclusivo a través de un programa colectivo de actividades y de necesidades.

Cada entidad presentará un programa de trabajo al llamado a concurso del FONTAR. El financiamiento del programa de consejerías tecnológicas funciona con fondos de la Ley 23.877 que administra el FONTAR, con los aportes de las empresas usuarias del servicio y con otros fondos que disponen las entidades que van a realizar los servicios de consejería.

En lugar de los numerosos programas existentes en Argentina, el Programa de Consejerías ha sido motivado por las demandas del sector productivo y apunta a vincular instituciones públicas tecnológicas y universidades con grupos de empresas y no con empresas individuales. El subsidio a las firmas para facilitar el pago de los servicios de consejería, va a permitir que las PyMEs incorporen ingenieros a sus planteles de personal

(en muchos casos por primera vez) y empiecen a valorizar la importancia de sus servicios.

Esta es una interesante oportunidad para, a su vez, brindar asesoramiento técnico en materia de diseño industrial en las empresas, como herramienta clave para prevenir la contaminación desde la fase inicial del producto. La OTA cita un estudio realizado por el Consejo Nacional de Investigaciones de los Estados Unidos, donde se estima que, como mínimo, un 70% de los costos de desarrollo, manufactura y utilización de un producto se determina en las etapas iniciales de diseño (OTA-E-541, 1992). Esta cifra indica las implicancias que tienen las decisiones tomadas durante la etapa de diseño, en el resto del ciclo de vida del producto. Las decisiones tomadas durante esta etapa afectan aspectos vinculados tanto a la extracción y procesamiento de materiales, manufactura, uso y disposición final. Por lo que desarrollar capacidades para diseñar la disminución del impacto ambiental de un producto, es un desafío que el ecodiseño, como nueva especialidad dentro del diseño industrial, se viene planteando en los países industrializados. Sin embargo, el apoyo de políticas sectoriales en este sentido también es fundamental ya que la disminución del impacto ambiental en cada sector de la industria requiere la implementación de distintas estrategias de ecodiseño.

CONCLUSIONES

El desafío de lograr el desarrollo sustentable vía innovación dentro del actual escenario económico liderado en los últimos años por la IED, y dentro del contexto actual y de la particular trayectoria en materia tecnológica de la Argentina, presenta para las PyMEs dificultades particulares que, según el presente trabajo, pueden ser encaradas con obtención de resultados a largo plazo a través del actualmente vigente Programa de Consejerías Tecnológicas.

El mismo provee instrumentos de financiación para atender mejor las demandas de las PyMEs y comenzar a revertir la renuencia de las empresas a realizar inversiones en innovación tecnológica, reemplazada his-

tóricamente con insumos venidos en forma masiva del exterior. Además, el Programa brinda apoyo *in situ* abriendo la posibilidad a la disminución de la contaminación vía innovación. Es decir, se brindan incentivos para la entrada del ecodiseño (*green design*) en la empresa, traduciendo su implementación en disminución de los costos de producción y en mejoras de competitividad y calidad.

Al mismo tiempo, las contribuciones a la disminución del impacto a través de la importación de tecnología foránea, presentan una interesante oportunidad para pasar del subdesarrollo al desarrollo con crecimiento económico no material en términos de Gallopín. Las importantes inversiones en el desarrollo de nuevas tecnologías desarrolladas por los países industrializados, permiten a través de la IED acortar el propio trayecto en el desarrollo de tecnologías ambientales. Sin embargo, la IED como única estrategia de promoción del desarrollo tecnológico, en este caso, a través de tecnologías ambientales, ha demostrado que por sí sola no basta.

Aquí es justamente donde se ponen de relieve las debilidades del nuevo Plan. Mientras que son evidentes los esfuerzos del gobierno por promover actividades tradicionales basadas en los recursos naturales –como la producción minera, agro-industrial, de gas y de petróleo–, faltan iniciativas para promover actividades en sectores que hacen uso intensivo de conocimientos (con excepción de lo que se esboza en el Plan respecto a la biotecnología), y en sectores productivos de bienes y servicios. Lamentablemente, estas políticas horizontales sólo están bien complementadas con esfuerzos sectoriales en la minería y, tal vez, en la producción agro-alimentaria. Pero, están lejos de encontrar eco en las propuestas sectoriales para el resto de la industria manufacturera, salud, educación y medio ambiente. Por ello, la falta de apoyo en este sentido, podría boicotear los esfuerzos y logros alcanzados por el Plan a través del Programa de Consejerías.

BIBLIOGRAFÍA

- CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS. Oficina de Evaluación Tecnológica (*Office of Technology Assessment*). 1992. "Green products by design: choices for a cleaner environment". OTA-E-541. Washington, D.C. Imprenta del gobierno de Estados Unidos.
- CHUDNOVSKY, DANIEL. 1999. "Políticas de ciencia y tecnología y el Sistema Nacional de Innovación en la Argentina". Revista de la CEPAL. Numero 67. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- CHUDNOVSKY, DANIEL y CHIDIAC, MARTINA. 1995. "Competitiveness and environment in the argentine industry". CENIT - Centro de Investigaciones para la Transformación. Buenos Aires.
- CHUDNOVSKY, DANIEL y LÓPEZ, ANDRÉS. 1999. "Globalization and developing countries: foreign direct investment and growth and sustainable human development". Trabajo preparado para la UNCTAD/PNUD Programa Global: "Globalización, liberalización y desarrollo sustentable".
- DAGNINO, RENATO; THOMAS, HERNÁN y DAVY, AMÍLCAR. "El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria". Revista REDES N° 7.
- GALANTE, OSCAR; MUÑOZ, IRENE y VIVORI, ANA. "El Programa de Consejerías Tecnológicas. Un instrumento argentino de promoción a la innovación orientado a PyMEs".
- GALLOPÍN, GILBERTO. 2001. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Science and technology, sustainability and sustainable development".
- LÓPEZ, ANDRÉS. 1996. "Competitividad, innovación y desarrollo sustentable. Una discusión conceptual". CENIT. Buenos Aires.

DIVERSIDAD GENÉTICA: PATENTES Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

*por Analía Noelia Sahaniuk**

RESUMEN

La diversidad genética se ha convertido en una fuente de posibles soluciones para la medicina del futuro.

El problema se plantea a partir de la existencia de dos grupos con diferentes intereses, aparentemente contrapuestos. Por un lado, se encuentran los grupos que promueven la revolución biotecnológica y su carácter de entes privados, lo que lleva a privilegiar intereses particulares o de sectores económicamente fuertes, que reclaman derechos de explotación exclusivos como premisa para realizar sus investigaciones. Por otro lado, encontramos al grupo de países que poseen los recursos genéticos y el conocimiento tradicional indígena asociado a la utilización ancestral del recurso.

Aquellos que tienen la tecnología y el capital para desarrollar las investigaciones necesitan del acceso al recurso genético y del conocimiento tradicional indígena, ya que éste disminuirá sus costos y aumentará sus probabilidades de éxito. Por otro lado, en los países poseedores de los recursos el desarrollo tecnológico es incipiente.

Ambos poseen un recurso que el otro necesita; la cuestión estriba en determinar condiciones satisfactorias para unos y otros. Ya que, a pesar de existir normas que regulan el tema en el ámbito internacional, éstas no se aplican y son muchos los casos en que esta revolución biotecnológica se alimenta

* Abogada. Correo electrónico: ank@hotpop.com

de elementos usurpados a grupos étnicos determinados, los que no sólo se ven privados de dichos recursos, sino también de los beneficios producto de los mismos.

INTRODUCCIÓN

Argentina es parte de dos convenios cuyas normas parecerían contraponerse; por un lado, el Acuerdo sobre Derechos Intelectuales (TRIP's –por su sigla en inglés–) que establece que se deben conceder patentes en todos los campos de la tecnología, aun sobre un invento proveniente de recursos biológicos o genéticos y, por otro lado, el Convenio de Diversidad Biológica que reconoce el conocimiento tradicional de las comunidades indígenas y establece que les corresponde una participación justa y equitativa en los beneficios resultantes. El desafío para el derecho argentino es cómo conjugar estas dos normas en su aplicación y regulación en el derecho interno. Esa es la pregunta que trataré de responder a lo largo de este trabajo.

1. SITUACIÓN FÁCTICA

1.1. Biodiversidad

La biodiversidad, que constituye la base de la existencia humana, es un concepto amplio que no solamente abarca la diversidad biológica sino también la diversidad de ecosistemas (como lagunas, bosques, selvas, arrecifes coralinos) y la diversidad genética; así como, las interacciones existentes entre ellas. Según el artículo dos del Convenio de Diversidad Biológica de Río de Janeiro de 1992, debemos entender por “**material genético**” a todo material que contenga unidades funcionales de la herencia, ya sea de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo. A su vez, define al “**recurso genético**” como aquel material genético con valor real o potencial.

La distribución de la biodiversidad en el mundo no es homogénea y son los países del llamado Tercer Mundo, quienes poseen la mayor ri-

queza en biodiversidad, especialmente los países situados en las zonas tropicales y subtropicales. Además, los ecosistemas no respetan las fronteras políticas, por lo que muchas veces la biodiversidad es compartida con otros pueblos o naciones; por ejemplo, la Cuenca Amazónica, abarca una extensa zona geográfica que va desde Chiapas (México) hasta Beni (Bolivia), donde se encuentra más del 50% de los bosques tropicales húmedos y la diversidad biológica más destacable de la Tierra. Más de las dos terceras partes de las especies vegetales se originan en países en vías de desarrollo, de las cuales al menos 35.000 tienen valor medicinal potencial.

De todos los países del mundo, sólo doce de ellos son considerados como “megadiversos”, entre ellos: Costa Rica, Colombia, Brasil, Indonesia y Sudáfrica. En conjunto, albergan entre el 60% y el 70% de la biodiversidad total del planeta.

Se considera que en este siglo se desarrollará la llamada revolución biotecnológica, que surgirá de un poderoso complejo científico, tecnológico y económico resultante de la convergencia entre la revolución genética y la revolución electrónica.¹ Esta revolución biotecnológica, caracterizada por una gran capacidad de moldear la naturaleza y de crear una fauna y una flora “bio-industriales”,² modificará muchas áreas del conocimiento introduciendo avances, especialmente, en el campo de la industria farmacéutica.

Con la revolución biotecnológica el valor potencial de los recursos genéticos se afirma, convirtiéndose en una cada vez más real fuente de ingresos para aquellos que poseen la tecnología. Los genes se presentan efectivamente como el “oro verde” del Siglo XXI,³ ya que en ellos pueden encontrarse los principios activos que contribuyan a desarrollar nuevas drogas medicinales.

El Convenio sobre Diversidad Biológica define a la biotecnología como: “...toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos”.

¹ Rifkin, Jeremy: “El siglo de la biotecnología”, Ed. Crítica, Barcelona, 1999.

² Marechal, Jean Paul: “La biodiversidad asimilada a una mercancía”. Serie: Ciencia y Medio Ambiente, El Dipló, 1999.

³ *Ibidem*.

En la inmensa biodiversidad aún no explorada, la biotecnología espera hallar la respuesta a las enfermedades actuales y futuras de la humanidad.

1.2. Conocimiento tradicional

La mayor diversidad biológica y genética se encuentra en zonas habitadas por indígenas. Países como Guatemala o Bolivia poseen un 50% de población indígena que vive especialmente en áreas donde se encuentra la mayor biodiversidad. En México conforma el 10% de la población, lo que equivale a cerca de diez millones de personas.

Estas comunidades han conformado un saber ancestral acerca del manejo y utilización de los recursos biológicos como medicinas, configurando la llamada “etnomedicina”, que consiste en los conocimientos y las prácticas tradicionalmente utilizadas para tratar las enfermedades. El conocimiento de estos pueblos ha resultado imprescindible para la conservación de estos recursos naturales, creando lo que podríamos denominar “biodiversidad domesticada”.

Vemos que estos países no solamente poseen el recurso genético, sino también, el conocimiento tradicional asociado al mismo, desarrollado y transmitido a lo largo de generaciones por las comunidades indígenas, el cual resulta de vital importancia para aquellos que buscan recursos en los que hallar posibles fuentes de principios activos.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reconoce, en su principio 22°, el papel fundamental que desempeñan estas comunidades en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales.

Estos conocimientos tradicionales forman parte de la diversidad cultural de los pueblos, conformando su patrimonio.

1.3. Biodiversidad y biotecnología

El conflicto se plantea ya que son distintos los países poseedores de la tecnología de los que poseen los recursos genéticos y el conocimiento tradicional sobre ellos. Por un lado, se encuentran los laboratorios biotecnológicos

lógicos del Norte que poseen el capital para invertir en investigación y el posible desarrollo de productos farmacéuticos y, por el otro, los pueblos indígenas del Sur con su saber desarrollado durante generaciones.

La posibilidad de futuros y lucrativos negocios ha llevado a la industria biotecnológica a reclamar derechos monopólicos de explotación mediante la concesión de patentes. Quien patenta la secuencia, desarrollo y aplicación de un gen, podrá utilizar esta información para realizar investigaciones y podrá cobrar a quien quiera utilizar esta información.

En el caso de que un laboratorio aisle un principio activo y desarrolle en base a él un producto medicinal, podrá comercializarlo en forma exclusiva durante 20 años. Las compañías que invierten presupuestos multimillonarios para la investigación, dicen que han invertido muchos años y dinero y quieren su recompensa mediante un sistema de propiedad intelectual que les ofrezca protección. En la actualidad, la biotecnología es un negocio rentable y las acciones de las empresas que se dedican a desarrollar y vender medicamentos logrados con estas técnicas cotizan muy alto.

Grandes empresas farmacéuticas se apropian en forma ilegal de muestras de recursos genéticos y conocimientos tradicionales sobre el uso terapéutico de ciertas plantas como la “sangre de drago” (*croton lechleri*, usada popularmente para úlceras, cicatrización y como antiviral), el floripondio (*brugmansia*) y la popular “uña de gato” (*uncaria tomentosa*), utilizándolas para su propio beneficio y lucro bajo la forma de patentes de invención, y desconociendo la participación en las ganancias a aquellos grupos étnicos de los cuales usurparon el recurso.

Esta actividad, definida como “**bioprospección**”, consiste en la búsqueda de recursos genéticos con valor comercial potencial, a través de la investigación y análisis de la diversidad biológica y el conocimiento tradicional indígena asociado a ella.

El conocimiento tradicional es importante para las empresas biotecnológicas, ya que aumenta sus probabilidades de éxito y disminuye significativamente sus costos. Un estudio llevado a cabo por el *World Cancer Institute* reveló que en un caso de bioprospección realizada al azar se aisló una (1) muestra promisorio de una posible droga contra el cáncer, entre 10000 (**0,01%**). Mientras que la proporción fue de 1 de ca-

da 4 (25%) en las muestras tomadas sobre variedades conocidas por las poblaciones locales y usadas ancestralmente por ellas. Por cada una de estas muestras se pagó U\$S 35, de lo cual podemos inferir la importancia económica que representan los conocimientos tradicionales.⁴

El conflicto queda planteado entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, entre el Norte y el Sur, entre derechos monopólicos y la biodiversidad como patrimonio común de la humanidad.

2. RECURSOS GENÉTICOS Y PATENTES

Así planteado el conflicto, surge el primer tema a analizar que consiste en la posibilidad del patentamiento de los recursos genéticos.

La biodiversidad constituye materia viva, por lo que el primer aspecto a considerar es la patentabilidad o no de la misma. A partir del caso Chakrabarty,⁵ la patentabilidad de la materia viva ha sido aceptada. No se puede negar la protección a una invención por el solo hecho de que tenga como base o emplee materia viviente, por lo que la materia viviente podrá ser objeto de patente.

Pero esta materia viva puede ser patentada siempre y cuando no se trate de un mero descubrimiento sino de una invención. Un gen es algo que ya se encuentra en la naturaleza, y lo que preexiste no puede ser objeto de patente, sea materia viva o una sustancia. Los productos o los fenómenos naturales *per se* no pueden ser patentados.

Existen en la naturaleza sustancias que se encuentran en un medio complejo que no permite su utilización técnica directa, por lo que muchas veces el mérito de la invención radica en la capacidad para identificar, aislar y señalar la utilidad práctica de un organismo que hasta entonces era desconocida o no era susceptible de manipulación. Pero, lo patentable es el procedimiento de aislamiento, mas no el ser vivo en sí, cuyo hallazgo sigue siendo un descubrimiento.⁶

⁴ Zamudio, Teodora: "El Convenio sobre la Diversidad Biológica en América Latina". Publicado por ProDiversitas a.c. [http:// www.prodiversitas.bioetica.org/nota1.htm](http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota1.htm)

⁵ En 1980 la Corte Suprema de EEUU aceptó la patentabilidad de microorganismos. In re *Chakrabarty v. Diamond* 447 U.S. 303; 100 S. Ct. 2204; 1980 U.S. LEXIS 112; 65 L. Ed. 2d 144; 206 U.S.P.Q. (BNA) 193.

⁶ Strauss: "La protección de las invenciones biotecnológicas por la propiedad industrial", OMPI, Doc.BIG/281 p.77.

La ley 24.481⁷ lo establece en los artículos 6 y 7:

Art. 6 No se considerarán invenciones para los efectos de esta ley:

a) Los descubrimientos (...)

g) Toda clase de materia viva y sustancias preexistentes en la naturaleza.

Art. 7 No son patentables: (...)

la totalidad del material biológico y genético existente en la naturaleza o su réplica, en los procesos biológicos implícitos, en la reproducción animal, vegetal y humana, incluidos los procesos genéticos relativos al material capaz de conducir su propia duplicación en condiciones normales y libres tal como ocurre en la naturaleza.

Las patentes relativas a genes no solicitan la protección de un gen “en crudo” (la que les será negada), sino las interpretaciones elaboradas de esa información o los procedimientos para la utilización en el desarrollo de fármacos. Para ser objeto de protección debemos analizar previamente si se cumple con los requisitos básicos de patentabilidad establecidos por la ley:

Art. 4 Serán patentables las invenciones de productos o de procedimientos, siempre que sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial (...)

Los requisitos de la novedad y el de la altura inventiva no se darían en el caso de que se plantee la protección de la secuencia de un gen, pero sí se encontrarían presentes en el pedido de patente de un procedimiento biotecnológico basado en esa secuencia. El gen no puede ser patentado, el proceso sí, siempre que no esté comprendido en el estado de la técnica ni se deduzca de ella en forma evidente (art.4, Ley 24.481). Pero, se hace difícil determinar cuál es la medida de conocimiento exigible, ya que, como vimos, muchas veces los laboratorios no poseen conocimiento acerca de los usos y aplicaciones de una sustancia, que sí es ampliamente conocida y difundida entre las comunidades indígenas.

⁷ Ley 24.481 de patentes y su correctiva 24.572 ordenadas y reglamentadas por el decreto 260/96.

En el caso de desconocer la aplicación del invento, éste carecerá de un requisito y no podrá ser patentado, por lo que debe tener también especificada la utilidad o aplicación industrial. Con este requisito se evitaría que se patentaran recursos biológicos o genéticos hasta tanto no se conozca su utilidad.

La postura seguida por la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEMP) y la Oficina Europea de Patentes (OEP) es que, en tanto se solicite la protección del procedimiento de aislamiento, su modificación, reproducción artificial o manipulación para obtener un resultado aplicable técnicamente, y no del gen en sí, esto debe ser patentado.

Si se otorga una patente, se otorga un derecho de explotación y comercialización, por lo que los productos desarrollados a partir de la misma reflejarán los costos de las licencias y tasas pagadas, lo cual elevará el costo que deban pagar los consumidores, de lo que podría resultar que mucha gente no pueda acceder a determinados tratamientos médicos, incluso aquellas comunidades que colaboraron a su desarrollo a través del aporte de su conocimiento tradicional. Los recursos genéticos del mundo pueden concentrarse en manos privadas, dando lugar a prácticas monopólicas o desleales de competencia.

A través de la biotecnología se busca conocer la causa y el origen de muchas enfermedades, y desarrollar posibles curas o terapias; es decir, se encuentra en juego un tema delicado que concierne a toda la humanidad como es la salud, y quien posea la información podrá influir fuertemente en la política sanitaria.

Debemos analizar nuestro grado de independencia para legislar internamente en este tema, y ello estará determinado por los acuerdos y compromisos firmados por nuestro país en el ámbito supranacional.

La Argentina ha firmado el TRIP's,⁸ que establece estándares mínimos que deben adoptar los estados en forma paulatina dentro de los plazos establecidos, para lo cual deben modificar su legislación interna adecuándola a las normas del acuerdo.

La nueva ley de patentes argentina N° 24.481 no responde íntegramente a lo establecido por el TRIP's, por lo que EE.UU. ha planteado la posibi-

⁸ TRIP's (Trade Related Intellectual Property Rights). Sigla en inglés utilizada para denominar comúnmente al "Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio".

lidad de denuncia ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que el acuerdo establece que en caso de incumplimiento, cualquier otro estado miembro puede efectuar el reclamo, siendo el incumplidor sometido a un procedimiento multilateral de solución de diferencias y en caso de no resultar, podrían adoptarse medidas de represalia.

El reclamo está dado porque nuestra ley no contemplaría una protección tan amplia a las invenciones biotecnológicas como la establecida en el convenio: “la Argentina no provee medios adecuados ni efectivos bajo sus leyes para que los extranjeros aseguren, ejerciten y hagan efectivos derechos exclusivos sobre propiedad intelectual”.⁹ El TRIP’s establece:

Art. 27.1 “... las patentes podrán obtenerse por todas las invenciones, sean de productos o de procedimientos, en *todos los campos de la tecnología* (...) las patentes se podrán obtener y los derechos de patente se podrán gozar sin discriminación por el campo de la tecnología...”

Esto implica renunciar a la posibilidad de establecer excepciones a la patentabilidad, salvo los casos admitidos por el acuerdo. Esto interesa particularmente a EE.UU., así como, a los países industrializados, debido a que son ellos los principales poseedores de la tecnología, y la propiedad intelectual es una fuente importante en su industria y economía nacional.

Vemos que la Argentina al adherir al GATT, se somete a la obligatoriedad de sus acuerdos y su no inclusión puede acarrearle sanciones, por lo que la decisión a tomar es, adecuar nuestra legislación a lo que voluntariamente nos obligamos como firmantes del TRIP’s, o soportar las represalias.

3. DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS

Habiendo establecido en qué condiciones los recursos biológicos y genéticos podrían ser objeto de patentes, corresponde analizar ahora el problema de la propiedad de los recursos y la distribución de las ganancias obtenidas.

⁹ De la carta de Clinton a Menem publicada en el diario Clarín de 13/02/97.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, establece en el 2° principio que:

“... los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo...”

Asimismo, el Convenio sobre Diversidad Biológica,¹⁰ establece en su artículo 3:

“... los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental...”

No hay dudas de que los recursos pertenecen a los Estados, pero el conocimiento tradicional no les pertenece a ellos, sino a un grupo determinado o determinable dentro del mismo, que son las comunidades indígenas. Aquí, encontramos un nuevo problema, ya que la comunidad no es un sujeto de derecho legalmente definido, pero ellos son quienes poseen los conocimientos asociados a la utilización de los recursos y quienes por lo tanto deben participar de los beneficios de su explotación.

El artículo 15 del Convenio sobre Diversidad Biológica se refiere al acceso a los recursos genéticos. Establece en el inciso 2 que el Estado deberá crear condiciones para facilitar el acceso a sus recursos sin imponer restricciones contrarias a los objetivos del Convenio.

Con respecto a los contratos de acceso establece que previamente deberá obtenerse el “**consentimiento fundamentado**” de la parte que provee los recursos (inc. 5); esto significa que, debe brindarse toda la información referida a la investigación y sus posibles resultados, explicando las implicancias y consecuencias que devendrían de la transferencia del recurso y el conocimiento. Esta información debe ser completa y veraz.

Aquí cobra fundamental importancia el derecho a la información sobre la cual se va a establecer el contrato de acceso en “**condiciones mutuamente convenidas**”, como lo regula el inciso 4 del Convenio, ya que el país o comunidad que proporciona el recurso debe estar plenamente

¹⁰ El 5 de Junio de 1992 se celebra en la ciudad de Río de Janeiro el Convenio sobre Diversidad Biológica, que hasta la fecha ha sido firmado por 176 países de todo el mundo, incluyendo la totalidad de los países americanos exceptuando Estados Unidos. Argentina lo ratificó en 1994, por la ley 24.375.

consciente de lo que implica un derecho exclusivo de patente, que excluye a aquel que era poseedor originario del recurso, otorgando protección a quien desarrolló el producto o procedimiento, según el Acuerdo TRIP's, cuyas normas deben ser conjugadas con las del Convenio de Diversidad Biológica.

Con respecto a la distribución de las ganancias, el Convenio pretendió establecer las bases de un nuevo sistema más equitativo, al prescribir que la utilización o explotación de los recursos y de los conocimientos tradicionales han de dar lugar a una participación justa y equitativa en los beneficios que generen.

La idea consiste en conjugar el libre comercio de recursos genéticos, el intercambio de tecnologías y la justa compensación a los países poseedores de los recursos.

En virtud de la realidad social derivada de la diversidad étnica y, considerando, su postura desigual en la influencia sobre decisiones que les afectan directamente, es que se estipuló bajo el título de “conservación *in situ*”, el inciso j) del artículo 8 de dicho Convenio que establece:

“Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”.

Si analizamos la última parte del inciso, vemos que establece la participación equitativa de los beneficios, pero no establece a qué beneficios se refiere; entonces, deja esta cuestión librada a la determinación por la legislación nacional.

Este artículo debemos complementarlo con el artículo 15 del Convenio, que establece en su inciso 7 que la participación será de:

“... los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos...”.

A pesar de establecer una participación tan amplia, otorga a los Estados la facultad de convenir mutuamente las condiciones de los contratos de participación, por lo que la eficacia real de lo establecido dependerá de que cada Estado regule la materia internamente, estableciendo la personería de las comunidades locales, su representación y participación en los contratos de acceso a los recursos biológicos, genéticos y culturales, y la determinación de la participación en los beneficios.

4. APLICACIÓN DEL CONVENIO

El Convenio de Diversidad Biológica establece que el acceso y la participación de los recursos de un Estado deberá realizarse teniendo en cuenta los siguientes requisitos:

- Consentimiento informado previo del Estado dueño del recurso.
- Un contrato.
- Condiciones mutuamente acordadas.
- Participación justa y equitativa de los beneficios.

Los requisitos establecidos por el Convenio para los contratos de acceso y participación muchas veces han sido incumplidos, especialmente por EE.UU., país que no firmó el Convenio de Diversidad Biológica, pero que impulsó y firmó el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (TRIP's o ADPIC's), ya que una parte importante de su Producto Bruto Interno (PBI) está constituida por la industria biotecnológica.

4.1. Caso de apropiación ilegal

En los Estados Unidos un nuevo principio activo llamado “epibatidine” ha sido patentado. El “epibatidine” es un cóctel químico que segrega la piel de una rana neotropical venenosa llamada “epipedobates tricolor” que habita en los bosques tropicales, desde el sur occidente y las estribaciones occidentales de los Andes ecuatorianos, hasta el norte del

Perú. Esta especie ha sido utilizada ancestralmente por indígenas ecuatorianos en sus actividades de caza con cerbatanas.¹¹

Fue el científico del Instituto Nacional de Salud de EE.UU., John Daly, quien identificó la estructura química de esta sustancia de la rana, gracias a la información sobre los efectos fisiológicos de las secreciones de la misma, proporcionada por comunidades indígenas y locales. Para aislar el principio activo, se obtuvo ilegalmente una muestra de 750 ranas, pues no existe evidencia de que el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales (INEFAN) haya otorgado una licencia de manejo para que esta rana fuera explotada con fines comerciales. Este es un requisito básico, ya que esta especie consta dentro de los apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora silvestres (CITES), de la cual Ecuador es parte desde 1975.

Cabe destacar, asimismo, que desde 1996 el INEFAN prohibió el uso de esta especie como fuente de recursos genéticos (lo cual incluye actividades de bioprospección). La patente estadounidense US 5,468,956 está siendo explotada por los Laboratorios Abbott que comercializan en el mercado el producto ABT-594 (derivado de la epibatidina), analgésico 200 veces más poderoso que la morfina, con el beneficio de que no causa adicción.

No existe ninguna prueba de que el gobierno de Ecuador haya firmado ningún contrato, ni que los indígenas hayan dado su autorización o recibido algún beneficio por la explotación del producto.

4.2. Caso de falta de consentimiento informado previo

Este es el caso de la *ayahuasca* del Amazonas. En 1986 el estadounidense Loren Miller obtuvo la patente *US Plant Patent 05751* a favor de la empresa *Plant Medicine Corporation*, asegurando haber descubierto una nueva variedad de planta. La patente otorgaba no sólo los derechos exclusivos para venderla, sino la posibilidad de desarrollar nuevas variedades, y la compañía comenzó rápidamente a trabajar en la obtención

¹¹ Material extraído de "Biopiratería en Ecuador".

Publicado por ProDiversitas a.c. <http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota38.htm>

de nuevas medicinas en el campo psiquiátrico y cardiovascular derivadas de la *ayahuasca*.¹²

Los pueblos indígenas de la cuenca del río Amazonas han cultivado la *ayahuasca* o *yagé* (*Banisteriopsis caapi*) desde tiempos ancestrales para usos medicinales y ceremonias religiosas. La medicina de *ayahuasca* es hecha combinando dos elementos fundamentales; la *ayahuasca* y las hojas del *chacrana* (*viridis de Psychotria spp.*). Otras plantas medicinales o del visionario se agregan, variando según la fórmula del *shaman* que preside, de los propósitos de la ceremonia, o del lugar geográfico.

La Confederación Indígena de Comunidades Amazónicas (COICA) solicitó la cancelación de la patente por no tener siquiera novedad inventiva, puesto que la variedad patentada por Miller había sido domesticada por ellos y sus antecesores desde hace cientos de años. Mientras tanto, Miller continuó con sus investigaciones y pretendió instalar un laboratorio en la Amazonía ecuatoriana. Durante el 5º Congreso de la COICA, en mayo de 1997, se discutió el tema entre los ochenta delegados representantes de cuatrocientos pueblos amazónicos, acordando que: “*a) se realizará una campaña de denuncia, b) se declarará a Miller enemigo de los pueblos indígenas amazónicos y se le prohibirá la entrada a cualquiera de sus territorios, y c) se continuará con el proceso legal de anulación de la patente*”.

Este patentamiento atentó contra el derecho de las comunidades a ejercer control sobre sus recursos, de estar informadas previamente de los fines y alcances de las extracciones, y de que se requiera su consentimiento informado previo. Hubo, además, un irreparable daño moral a los pueblos indígenas por la transgresión a un elemento sagrado, que implicó el total desconocimiento de los saberes tradicionales y plantea serios interrogantes sobre la voluntad de respetar la diversidad biológica y cultural en el ámbito de la globalización del libre mercado.

La Oficina de Marcas y Patentes de los Estados Unidos finalmente canceló, en noviembre de 1999, la patente que había otorgado, reconociendo que la patente se realizó sobre una planta de la que ya existían conocimientos previos y que, por lo tanto, la misma no representaba ninguna innovación.

¹² Material extraído de la página del 1º Seminario de Derechos Indígenas y Propiedad Intelectual (Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires). <http://biopropiedad.tripod.com/biopat1.htm>

4.3. Caso de injusta participación en los beneficios

En los mercados crece cada vez más la popularidad del *Harpagofito*, o *Harpadol* (*Harpagophytum procumbens*), una planta medicinal de Namibia, Sudáfrica y Botswana, también conocida como “garra” o “uña del diablo”. Las numerosas tribus nativas de África meridional han utilizado la “uña del diablo” para una variedad amplia de cuadros, extendiéndose desde dificultades gastrointestinales a la artritis, por su acción antiinflamatoria y analgésica.¹³

La mayoría del *harpadol* que circula en el mercado internacional proviene de Namibia, donde a los recolectores se les paga entre 0,16 y 0,66 centavos de dólar por kilo de la planta seca. El precio del *harpadol* cuando sale de Namibia ronda los 2,30 y 3,28 dólares el kilo. Mientras que los consumidores estadounidenses pagan aproximadamente 10 dólares por la botella de una onza diluida del extracto de la planta, lo que equivale a 700 dólares por kilo de extracto de *harpadol*. Esas cifras dejan en evidencia que más del 99% del valor del comercio del *harpadol* es captado por las empresas comercializadoras finales del producto. Del aproximadamente 1% que corresponde a Namibia, en general, sólo alrededor del 0,06% va a parar a las familias que hacen la recolección de la planta.¹⁴

En este caso se ha otorgado el previo consentimiento informado, se ha firmado un contrato, pero ¿podemos decir que la participación en las ganancias es justa y equitativa? Creemos que la respuesta es evidente.

Otro caso similar es el de la “*kava* de Samoa” (*Piper methysticum*), cuyo uso tradicional es muy antiguo, tanto en su aplicación medicinal como ceremonial y social, y está extendido por Nueva Guinea, Vanuatu, Islas Salomón, Fidji, Tonga, Tahití, etc. Según cada zona, es conocida la planta o el brebaje como *Kava*, *Ava*, *Awa*, *Kawa-Kawa*, *Yanggona* y *Hoi*.

La *kava*, considerada un gran éxito por la industria de la herboristería, es utilizada en occidente como un desintoxicante suave para aliviar el estrés. A comienzos de la década de los ‘90, era desconocida en Estados

¹³ Material extraído de la página del 1° Seminario de Derechos Indígenas y Propiedad Intelectual (Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires). <http://www.biopropiedad.bioetica.org/biopat1.htm>

¹⁴ Ibidem

Unidos, pero ahora se vende en una increíble variedad de formas: cápsulas, tabletas, extractos líquidos, polvos y tés. Según sea el producto específico, los estadounidenses pagan entre 253 y 2.486 dólares por kilo de ingrediente activo (generalmente extractos vegetales con concentraciones de kavalactones). En comparación, el precio del mercado por kilo de la raíz de *kava* (que contiene aproximadamente un 80% de kavalactones), en Apia, Samoa, es de 5,95 a 6,62 dólares.

El comercio de *kava* es presentado como un modelo de participación de los beneficios. Sin embargo, los agricultores de *kava* reciben solamente de un 0,25 a un 2,5% de las ganancias obtenidas de las ventas de *kava* en los mercados consumidores.¹⁵

Pero, parece que el auge exportador se puede derrumbar dentro de unos pocos años. Las empresas de herboristería, como *Pure World Botanicals* (Estados Unidos) y otras, están investigando la posibilidad de cultivar *kava* en el estado norteamericano de Hawái, en la colonia francesa de Nueva Caledonia, en Queensland –en el norte de Australia– e incluso en México. Los beneficios que actualmente disfrutaban algunos pocos países, parecen destinados a desaparecer.

Además, la industria fitomedicinal ha presentado solicitudes de patente sobre el procesamiento, preparación y uso de la *kava*.¹⁶

5. BÚSQUEDA DE SOLUCIONES

Al no haber obtenido respuestas de parte de los Estados, las comunidades indígenas se han reunido y redactado diversos documentos relativos al reconocimiento de sus derechos.

En 1995, se celebró el “Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas”, entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, con el objetivo de proteger los pueblos maya, garífuna y xinca, comprometiéndose a realizar una reforma constitucional. El acuerdo contempla varios temas, desde la vestimen-

¹⁵ *Ibidem*

¹⁶ *L'Oreal* (EP 0672046) y *Sederma S.A.* (WO 9925369), *Germanys Willmar Schwabe* (DE 4028945), *Japans Lion Corp* (JP 1007464) y *Shiseido* (JP 09067238).

ta hasta el derecho a la tierra y reformas educativas. En lo que respecta a los derechos culturales, el punto f, del título III establece:

- 1) Se reconoce la existencia y el valor de los conocimientos científicos y tecnológicos mayas, así como también, los conocimientos de los demás pueblos indígenas. Este legado debe ser recuperado, desarrollado y divulgado.*
- 2) El gobierno se compromete a promover su estudio y difusión, y a facilitar la puesta en práctica de estos conocimientos. También, se insta a las universidades, centros académicos, medios de comunicación, organismos no gubernamentales y de la cooperación internacional a reconocer y divulgar los aportes científicos y técnicos de los pueblos indígenas.*
- 3) Por otra parte, el gobierno posibilitará el acceso a los conocimientos contemporáneos a los pueblos indígenas e impulsará los intercambios científicos y técnicos.*

En el título IV, se garantiza el derecho de las comunidades de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales, el deber de solicitar su opinión para la realización de cualquier proyecto de explotación de recursos naturales que las afecten, y adoptar en cooperación con ellas las medidas necesarias para proteger y preservar el medio ambiente.

Otro ejemplo sería la Declaración del II Foro Mesoamericano y del Caribe, sobre los derechos intelectuales comunitarios, que establece, entre otras cosas:

- Que vivimos en estados de derecho los cuales suponen la aplicación justa y equitativa de las normas jurídicas, que deben y obligan a crear mecanismos de respeto de doble vía, a crear espacios de debate y oportunidades, a hacer valer los derechos colectivos e individuales, y a propiciar y generar opciones para satisfacer necesidades comunitarias.
- Que la naturaleza y la lógica del conocimiento comunitario son particulares, que éste no se compra ni se vende; que no tiene vencimiento; que se enriquece con la transmisión oral y escrita entre los hombres y mujeres de la misma generación y entre generaciones; y que existe antes de los derechos de propiedad intelectual individual.

Y hacen diversas propuestas, entre ellas:

- La elaboración de un Convenio Mesoamericano y del Caribe para la protección de los derechos intelectuales comunitarios por medio de un proceso que garantice la amplia participación de los pueblos indígenas, campesinos, negros y comunidades locales.
- La elaboración de un protocolo que desarrolle el artículo 8 inc. j) del Convenio de Diversidad Biológica, desde la perspectiva y bajo el consentimiento de los pueblos indígenas, campesinos, negros y comunidades locales.

Además, se han creado diversas organizaciones que desarrollan proyectos de manejo de recursos genéticos, como por ejemplo, el proyecto “Cultivando Diversidad”, llevado a cabo desde 1998 por la Asociación Tierra Indígena Xingú (ATIX), en colaboración con la ONG Instituto Socioambiental (ISA), en el Parque Indígena Xingú (Estado de Mato Grosso), que abarca un área de 2.8 millones de hectáreas y donde habitan 4.000 indígenas de 14 etnias diferentes. El objetivo de este proyecto es la recuperación del saber indígena milenario sobre el uso y conservación de la biodiversidad.¹⁷

Como dijimos anteriormente, al hablar de biodiversidad, ella no se circunscribe a un área política en particular, sino que muchas veces el ecosistema o recurso es compartido por más de un Estado.

Existe un grupo de países denominados: “megadiversos” por poseer un importante patrimonio natural, ya que en sus territorios se encuentra alrededor del 70% de la diversidad biológica del planeta.

Algunos ejemplos de países megadiversos y su biodiversidad:¹⁸

	Brasil	Colombia	México
Plantas Vasculares	55.000	45.000	26.000
Anfibios	517	583	284
Reptiles	468	520	717
Mamíferos	524	456	450

¹⁷ Proyecto “Cultivando Diversidad”, publicado en: www.grain.org

¹⁸ Datos obtenidos de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de México. Publicados en: www.semarnat.gob.mx

Estos países, en general, se encuentran en una postura más débil, con respecto a aquellos que poseen la tecnología, por lo que, algunos de ellos, consideraron que resultaría positivo formar un bloque de estados y determinar una política común que adoptar en sus relaciones con otros países, y establecer posiciones comunes para presentar en los foros regionales o internacionales relacionados con la biodiversidad.

Así, el 18 de febrero de 2002 se reunieron en Cancún, México, los Ministros de Medio Ambiente de Brasil, China, Costa Rica, Colombia, Ecuador, India, Indonesia, Kenia, México, Perú, Sudáfrica y Venezuela, y crearon el “**Grupo de Países Megadiversos Afines**”, como un mecanismo de consulta y cooperación para promover sus intereses y prioridades relacionadas con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Decidieron firmar la Declaración de los Países Megadiversos en la que, entre otras cosas, establecen:

- 1) *Promover proyectos conjuntos de investigación (inc. b).*
- 2) *Realizar inventarios de sus recursos (inc. b).*
- 3) *Intercambio de información (inc. d).*
- 4) *Armonizar las respectivas legislaciones nacionales para la protección de la biodiversidad, los conocimientos asociados, el acceso a los recursos biológicos y genéticos y el reparto de beneficios derivados de su utilización (inc. d).*
- 5) *Desarrollar acuerdos bilaterales, regionales e internacionales en el marco de una cooperación sur-sur más fuerte (inc. i).*
- 6) *Promover el desarrollo de un régimen sui generis de protección de los conocimientos tradicionales (inc. m).*
- 7) *Que los sistemas de propiedad intelectual tengan en cuenta los conocimientos tradicionales asociados a la diversidad biológica (inc. n).*
- 8) *Combatir conjuntamente la apropiación indebida o ilegítima de recursos genéticos, mediante el intercambio de información sobre el comportamiento negativo de instituciones académicas o privadas (inc. o).*
- 9) *Desarrollar mecanismos que permitan controlar el destino de los recursos genéticos de los países de origen (inc. o).*

Otro ejemplo es la Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela, mediante la cual se conforma un

acuerdo de integración subregional para promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, y acelerar su crecimiento mediante la integración económica. Para lo cual, fijan políticas comunes y una armonización de sus legislaciones internas.

Este tipo de acuerdos regionales es útil para resolver los conflictos interjurisdiccionales que se plantean en cuanto a la biodiversidad, evitando que las empresas especulen con lograr mejores condiciones de contratación en los diversos países dueños de un mismo recurso.

6. PLANTEO DE CONFLICTOS

A lo largo de la exposición se fueron planteando diferentes conflictos, ya que se encuentran en juego diversos intereses de similar categoría y todos susceptibles de protección.

La solución que los Estados otorguen dependerá de la valoración que realicen sobre estos intereses, y de cuál consideren que es el que merece obtener protección por sobre los demás.

Esta decisión reflejará, en definitiva, la postura política del Estado frente al problema.

6.1. Recursos como mercancías

Al otorgar el derecho de explotar los recursos, se está otorgando indirectamente un valor comercial a los mismos, convirtiéndolos en una mercancía de cambio, oponiéndose a la idea de la biodiversidad como patrimonio común de la humanidad.

Pero la protección mediante patentes constituye para las empresas una condición previa indispensable para la inversión en la investigación y el desarrollo biotecnológico.

Al haber intereses económicos en juego, se podría bloquear la libre información, la transferencia de tecnología y el dominio público de los resultados, ya que se daría una carrera por patentar en primer lugar y obtener el negocio. Pero, hay que tener presente que desde la identifi-

cación de un gen hasta la obtención de un medicamento basado en él, media un plazo de unos diez años e inversiones de millones de dólares. Sin proteger esas inversiones mediante una patente, ninguna empresa asumiría los riesgos.

6.2. Falta de personería de las comunidades

Las comunidades indígenas son aquellas que han conservado y protegido, a través de varias generaciones, la biodiversidad, y han desarrollado un conocimiento ligado a su uso, especialmente medicinal. Sin este conocimiento, sería muy difícil la determinación del recurso con potencial valor comercial.

Estas comunidades son las poseedoras del conocimiento, pero el problema es que ellas no se encuentran definidas legalmente como un sujeto de derecho.¹⁹

Por lo tanto, se crea un conflicto al momento de firmar los contratos de acceso a los recursos y de participación en los beneficios de su explotación, ya que las comunidades constituyen un grupo diferenciado del Estado que contrata, en el cual no poseen representación ni participación.

6.3. Conflictos interjurisdiccionales

Como vimos, la biodiversidad no reconoce fronteras, por lo que muchas veces no es suficiente la acción de un solo Estado, ya que el recurso posee su hábitat en varios países.

También, se da la situación de que dentro de un mismo Estado el recurso sea compartido por varias provincias. En el caso de la Argentina, según nuestra legislación, las provincias poseen el dominio de sus recursos naturales y son las encargadas de regular acerca de su utilización, por lo que puede darse que se planteen políticas diferentes de acceso.

¹⁹ "Bases para la protección del Conocimiento Tradicional". Iniciativa del Proyecto de Investigación UBACyT D012. Conservación y Gestión de la Biodiversidad y el Conocimiento Tradicional Asociado. http://www.observatorio.bioetica.org/ini2.htm#_Toc19089031

7. DIRECTIVAS PARA LA GOBERNABILIDAD

Debemos examinar los compromisos asumidos internacionalmente y los reclamos realizados por parte de EE.UU. en el tema de patentes.

Para Argentina es importante la participación en un organismo como la OMC, por lo que no es viable el retiro de la misma, ni tampoco nos encontramos en condiciones de hacer frente a las sanciones que nos corresponderían en caso de no cumplir con las obligaciones tomadas, por lo que propongo la adecuación de nuestra legislación interna a los estándares del TRIP's, lo que implica mayores costos para la industria nacional y precios más altos para los consumidores.

Sin embargo, no se puede solamente cumplir con lo que nos resulta beneficioso del tratado y, por lo tanto, se deberá buscar la forma de incentivar a nuestra industria biotecnológica atemperando el golpe.

Pero el acuerdo, en ciertos ámbitos, deja un margen de libertad para regular internamente, y es aquí donde debemos centrar nuestra tarea legislativa.

Por un lado, tenemos la justa retribución del inventor y, por otro, a la sociedad interesada en la divulgación del conocimiento. Mi propuesta consiste en conciliar los intereses del inventor con los intereses de la sociedad y la comunidad científica.²⁰ Como dice el preámbulo del acuerdo TRIP's:

“...fomentar una protección eficaz y adecuada de los derechos de propiedad intelectual y asegurarse de que las medidas y procedimientos destinados a hacer respetar dichos procedimientos no se conviertan a su vez en obstáculos al comercio legítimo”.

Con respecto al inventor, y considerando los altos costos de la investigación y el desarrollo, el tiempo y esfuerzo, si se cumple con los requisitos de patentabilidad deben serles concedidas las patentes sobre sus invenciones, pero no así sobre los descubrimientos de materia preexis-

²⁰ Principios destacados por Borgarello, M., en: T.R.I.P.'s, sus principios y la protección de los conocimientos tradicionales, del Informe de avance del Proyecto de Investigación UBACyT D012. Conservación y Gestión de la Biodiversidad y el Conocimiento Tradicional Asociado.
http://www.observatorio.bioetica.org/nota4.htm#_Toc19797024

tente en la naturaleza, por lo que la legislación debe excluir expresamente toda sustancia o proceso que se produzca en forma natural.

Al inventor se le otorga un derecho de propiedad intelectual reconocido constitucionalmente pero, como todos los derechos, este tampoco es absoluto y estará sujeto a la reglamentación, la que debe especificar claramente el contenido de cada uno de los requisitos de patentabilidad y las condiciones de ejercicio del derecho. La legislación debe establecer controles estrictos para cada pedido a fin de corroborar que cumple con los requisitos, y debe impedir los abusos de los que poseen el derecho de su explotación, evitando la esclavitud técnica, las prácticas desleales y anticompetitivas, los abusos económicos y garantizando el acceso a la salud.

Se debería instrumentar en la legislación nacional licencias obligatorias que actúen como elementos de disuasión para evitar prácticas abusivas o contrarias a la libre competencia, o en el caso de que se encuentren comprometidos el interés público, la salud, o se niegue la concesión de una licencia en condiciones comercialmente aceptables, ya que el TRIP's no limita las razones en base a las cuales pueden ser concedidas.

El Estado debe incentivar la investigación científica destinando fondos para ello, ya que la posibilidad que nos queda es ingresar en el sistema competitivo desarrollando nuestros propios procedimientos y obteniendo su protección.

Como vimos, el trabajo de bioprospección que debe llevar a cabo el laboratorio es previo al desarrollo y patentamiento del producto o procedimiento, y es importante ya que reduce sus costos y aumenta sus posibilidades de éxito. Una forma de evitar la biopiratería es incentivando a que se firmen contratos de acceso a los recursos y de participación. Es aquí donde debemos legislar, analizando en forma conjunta el TRIP's y el Convenio de Diversidad Biológica, evitando la apropiación ilegal de recursos y regulando la bioprospección.

En este sentido, han obtenido buenos resultados tanto Costa Rica como México, que ya se encuentran trabajando con multinacionales como Monsanto, con laboratorios en el propio país, beneficiándose con la transferencia de tecnología y logrando el respeto por sus ecosistemas.

A fin de lograr la valoración de los conocimientos tradicionales y las culturas locales, los derechos no pueden quedar en meras declaraciones. En un Estado de derecho deben instaurarse los mecanismos que permitan efectivamente hacer valer esos derechos, mediante una adecuada legislación interna. Es el caso de nuestro país que posee diversas normas a nivel constitucional (el artículo 75 inc. 17, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas; el artículo 75 inc.19, que habla de proveer lo conducente al desarrollo humano; el artículo 75 inc.25, que incorpora los tratados que contemplan el tema; y el artículo 41, que otorga el derecho a un ambiente sano, equilibrado, y protege la biodiversidad), pero que, en realidad, no resultan suficientes en tanto no se creen las herramientas adecuadas para hacer efectivos estos derechos.

Para ello, propongo:

- La determinación de las comunidades indígenas como sujetos de derecho, dueños de los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos. Otorgar a los pueblos y comunidades indígenas representación legal y participación en la toma de decisiones acerca del manejo, disposición y explotación de dichos recursos, con participación obligatoria, tanto en los contratos que se firmen, como en los convenios internacionales donde se traten temas relacionados. Reconocer la existencia y personalidad de los pueblos indígenas y otorgarles capacitación para la recuperación de los elementos del patrimonio cultural de cada etnia.
- Conseguir la distribución equitativa de los beneficios obtenidos, estableciendo una clara disposición reglamentaria respecto de la participación de los pueblos indígenas en la distribución equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de sus recursos y conocimientos, indicando claramente el porcentaje de participación, teniendo en cuenta el considerable ahorro que significa para los laboratorios la tarea dirigida de bioprospección. Esta participación podría establecerse como un canon fijo o un porcentaje de las ganancias obtenidas por la comercialización del producto. Además, podría combinarse con licencias obligatorias o cruzadas, o con una determinada cantidad del producto obtenido, ya que muchas veces, aquellas poblaciones que contribuyeron con sus recursos a la obtención de un medicamento, finalmente, no pueden acceder a él por su elevado costo.

- Implementar un Registro o base de datos de recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados a nombre de cada comunidad, a fin de evitar que se configure uno de los requisitos necesarios para el patentamiento de sustancias ya conocidas anteriormente por las comunidades, que es la novedad. Algunos países, ya han adelantado catálogos con toda la información genética de las especies autóctonas, para extremar su protección y para conseguir que sea respetado el Convenio.
- Crear una Comisión integrada por especialistas, biólogos, antropólogos, bioeticistas, etc., encargada de estudiar las culturas, estar atenta a las diferentes necesidades, elaborar informes para el ejercicio de la función de representación de los intereses indígenas, publicar los resultados de las investigaciones para transmitir y preservar las culturas y contribuir a la defensa de sus derechos.
- Establecer políticas de financiamiento a fin de que las comunidades puedan desarrollar sus propias innovaciones y convertirlas en proyectos económicamente viables, otorgándoles protección mediante patentes o denominaciones de origen.
- Incentivar la firma de convenios regionales con otros países afines acerca de la biodiversidad, con el objeto de establecer planes comunes de acción y plataformas uniformes de criterios para presentar en los Foros Internacionales.
- En el ámbito nacional, utilizar la valiosa herramienta de los presupuestos mínimos que introdujo la reforma de 1994 en nuestra Constitución Nacional, para lograr una base común de regulación acerca de la protección y conservación de la biodiversidad, el reconocimiento y la valoración de las comunidades indígenas y de sus conocimientos tradicionales, y las directivas para la participación justa de los beneficios obtenidos de su explotación, asegurando un sistema equitativo de disfrute de dichos recursos, combinado con el intercambio de tecnología y el libre comercio.

CONCLUSIÓN

Se debe encontrar una manera de integrar a los indígenas a las sociedades nacionales e internacionales, como ciudadanos y sujetos de derecho, revalorizando la riqueza del intercambio cultural.

Al concluir este trabajo de investigación, reafirmo mi creencia de que la solución va a estar dada por el establecimiento de una política de acción que haga posible la efectivización de los derechos proclamados en las Declaraciones.

Esta política debe estar dirigida a lograr, primordialmente, una gobernabilidad para el desarrollo sustentable, y debe establecerse garantizando la participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten su patrimonio cultural y biológico, asegurando un adecuado acceso a la información y un eficaz acceso a la justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- CORREA, CARLOS, “Acuerdo TRIP’s, régimen internacional de la propiedad intelectual”, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.
- CORREA, CARLOS Y COLABORADORES, “Biotecnología: innovación y protección en América Latina”, Colección CEA - CBC, UBA, 1996.
- CORREA, CARLOS Y BERGEL, SALVADOR, “Patentes y competencia”, Rubinzal - Culzoni Editores, 1996.
- GUZMÁN AGUILERA, PATRICIA, “Biotecnología y países en desarrollo”. Publicado en: Prodiversitas - www.bioetica.org
- KORS, JORGE ALBERTO, “El uso arbitrario de represalias comerciales por parte de los países industrializados”. Disponible en: www.margay.fder.uba.ar/centro/juridicas/Juridica09/Kors.html
- MARECHAL, JEAN PAUL, “La biodiversidad asimilada a una mercancía”, Serie: Ciencia y medio ambiente, El Dipló, 1999.
- PIGRETTI, EDUARDO, “Derecho ambiental”, Ediciones Depalma, 2000.
- SUBCOMANDANTE MARCOS, “La dignidad rebelde”, Conversaciones con Ignacio Ramonet, Le Monde Diplomatique, “El Dipló”, 2001.
- VALLS, F. MARIANA, “Derecho ambiental”, 1999.
- VEGA LÓPEZ, EDUARDO, “Biopiratería vs. Bioprospección”. Disponible en: <http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota50.htm>
- VÍA CAMPESINA, “Biodiversidad, bioseguridad y recursos genéticos”. Disponible en: www.raj.org.mx
- ZAMUDIO, TEODORA, “El Convenio sobre la Diversidad Biológica en América Latina”. Disponible en: www.prodiversitas.bioetica.org/nota1.htm
- _____, “Recursos culturales”. Disponible en: <http://www.biopropiedad.bioetica.org/biopat1.htm>

LEGISLACIÓN E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

“Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, Río de Janeiro, 1992.

“Convenio sobre Diversidad Biológica”. Río de Janeiro, 1992. Ratificado por ley nacional N° 24.375 B.O. 06/10/94.

“Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio” (ADPIC’s o TRIP’s). Ratificado por ley nacional N° 24.425 B.O. 05/01/95.

Texto ordenado de la ley N° 24.481, modificada por su similar N° 24.572, y su reglamentación de 20/03/96 - Decreto 260/96.

“Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas”, Guatemala, 1995.

“Pacto Andino”, Acuerdo de Cartagena, Acuerdo de Integración Subregional, 1969.

“Declaración de Países Megadiversos Afines”, Cancún, México, 18 de febrero de 2002.

EL PAPEL DEL CAPITAL SOCIAL EN ARGENTINA

APORTES PARA SU ANÁLISIS A PARTIR DE UNA EXPERIENCIA PILOTO DE RECOLECCIÓN INFORMAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

por Natalia Gherardi,¹*

RESUMEN

En el contexto de la profunda crisis social, política y económica que atraviesa la Argentina, el trabajo analiza los aportes que puede hacer el concepto del capital social al desarrollo sustentable. Para ello, se analiza el marco teórico y los debates que se han generado como consecuencia de su uso generalizado en la literatura del desarrollo, las críticas de las que ha sido objeto, y su importancia relativa. Para ilustrar este análisis, se toma el caso de una iniciativa actualmente en curso en la ciudad de Buenos Aires, que involucra a diversos sectores de la sociedad civil, a través de organizaciones no gubernamentales, vinculándolos con el gobierno y el sector privado. La problemática actual en torno a la recolección informal de residuos sólidos en la ciudad de Buenos Aires otorga el marco para ensayar una explicación del fenómeno de cooperación social que se ha dado en Argentina en los últimos tiempos, y sus posibilidades de constituirse en motor de desarrollo de programas sociales sustentables.

* Abogada. Correo electrónico: ngherardi@kleinyfranco.com

¹ Nota del editor: Este trabajo fue elaborado en julio de 2002, por tanto, no contempla los cambios en las políticas o legislación producidos a la fecha de publicación.

INTRODUCCIÓN

La profundidad de la crisis Argentina actual es tan indiscutible como evidente. La crisis económica, política y social que se profundizó como consecuencia de las políticas de ajuste estructural, y el paulatino, pero creciente abandono de las funciones tradicionales del Estado de bienestar, principalmente, durante la década de 1990, se ha acentuado en los últimos meses, afectando, en mayor o menor medida, a todos los sectores sociales y a todas las industrias –o lo que quedaba de ellas–.

Sin embargo, en los últimos tiempos, algunos medios de comunicación han publicado información sobre cómo, aun inmersas en esta profunda recesión y en un generalizado estado de desencanto social, ciertas formas de solidaridad han prosperado convirtiéndose en iniciativas de cooperación. Así, fábricas cerradas o abandonadas por sus dueños, han abierto sus puertas y son actualmente manejadas por sus antiguos obreros bajo la forma de cooperativas; los clubes del trueque se expanden y crecen en las zonas urbanas, no sólo del Gran Buenos Aires, sino también, en la Capital Federal y en el interior del país; la colecta anual de “Cáritas” ha tenido más éxito este año que el anterior, aun cuando los donantes también se han visto empobrecidos como consecuencia de la gran caída del valor real de los ingresos.

Las iniciativas basadas en la cooperación y los llamados a la solidaridad parecen estar en alza. Parece haber cierto consenso en una parte de la sociedad acerca de la importancia de desarrollar alguna otra forma de economía basada en la solidaridad, que reaccione con una lógica distinta frente a la economía de mercado que abarca de otro modo todas las esferas y todas las actividades –aun las que antes estaban reservadas al Estado–.²

Ante la retracción casi total del Estado de su rol de promotor de bienestar social, o proveedor de asistencia, pareciera que nos encontramos

² En ese sentido, Coraggio, José Luis, “La Economía del Trabajo ante el Tercer Sector”, ponencia presentada en las Jornadas de Intercambio “Perspectivas y Realidades del Tercer Sector en América Latina y Europa”, organizado por ARCI y CENOC, Buenos Aires, 11-13 de julio 2000; Coraggio, José Luis, “La Propuesta de Economía Solidaria frente a la Economía Neoliberal”, exposición realizada en la Conferencia sobre Economía Solidaria, Foro del Sector Social Mundial, Porto Alegre, 31 de enero - 5 de febrero, 2002 (ambos trabajos disponibles en: www.fronesis.org); Razeto, Luis, “Los Caminos de la Economía de Solidaridad”, Editorial Lumen-Humanitas, Argentina.

ante un “redescubrimiento de la sociedad civil”, que se manifiesta de formas diversas a través de estas iniciativas.³

El abandono de sus obligaciones por parte del Estado ha recibido no pocas críticas. Se ha argumentado que este redescubrimiento de la sociedad civil se da en realidad en medio de la devaluación del papel del Estado y su abandono de roles tradicionales que culminan con la “transferencia de responsabilidades” a la sociedad civil. Desde esta perspectiva, devolver la iniciativa de la planificación social a la sociedad civil es, en realidad, un mecanismo para reforzar la idea de algunos sectores de que deberán generar sus propios recursos aquellos que deben resolver sus propios problemas.⁴ Desde esta óptica, no se rescatan la solidaridad y cooperación que se dan en el seno de la comunidad, porque estas no son sino reacciones a la “atribución de una nueva responsabilidad” sobre ciertos sectores que, en adelante, deberán buscar soluciones a problemas que ya no se conciben como problemas de todos. Por lo menos, no son problemas de quienes detentan el poder político y económico.

Sin perjuicio del cuestionamiento que merezca el Estado por el abandono de un rol que le es propio, y de la responsabilidad que no debería esquivar en la promoción del bienestar general, es interesante analizar esta mayor participación de sectores de la sociedad civil que se manifiesta bajo nuevas formas de solidaridad. Las “iniciativas solidarias” de las que se da cuenta en los medios masivos de comunicación, parecen surgir como consecuencia del desarrollo de alianzas entre sectores que antes permanecían indiferentes uno del otro, o aislados cada uno en su propia problemática. La hipótesis que se desarrolla en este trabajo es que los cambios sociales generados como consecuencia de la crisis económica, han facilitado esta cooperación entre sectores que hasta entonces permanecían aislados o indiferentes.

Los efectos de la crisis actual de Argentina aparecen transversales a las distintas clases sociales en las que tradicionalmente hubiéramos dividido a la sociedad. Ha surgido una clase social de “nuevos pobres” que cayó desde el sector de mayor o menor privilegio en el que se encontraba, para engrosar los números de la clase social que la seguía –hacia

³ Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica, “Las Participaciones de la Pobreza”, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998, p. 70.

⁴ *Ibidem*, p. 69 y siguientes.

abajo—. ⁵ En este contexto de crisis, los “nuevos pobres” se identifican en cierta medida con la categoría de “desocupado”, de larga data, que no responde a ningún patrón general, ni reconoce ningún elemento aglutinante como grupo más que la falta de trabajo y, por lo tanto, tiene dificultades para ser válidamente representada por un único sector ya que está muy lejos de ser una clase homogénea. ⁶

A pesar de la heterogeneidad en los intereses, antecedentes y expectativas de los “nuevos pobres”, hay ciertos elementos en las nuevas formas de cooperación comunitaria que indican que ciertas redes sociales se han tejido, se han desarrollado, y han dado sus frutos basados en la colaboración mutua. Vale la pena explorar, entonces, cómo se ha gestado este fenómeno en Argentina, y si obedece a algún patrón de conductas que pueda replicarse.

Después del fracaso de los paradigmas de desarrollo que alentaron teóricos, agencias y donantes en las décadas pasadas —ya que la teoría del derrame nunca llegó a cumplirse y la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población todavía es una ilusión—, el nuevo paradigma impulsado por las Naciones Unidas se basa en el desarrollo humano sustentable.

En el plano del desarrollo social, se ha generalizado la creencia en la importancia de la activa participación de los actores involucrados para asegurar la sustentabilidad de un programa. Esta participación aparece como necesaria, tanto en la etapa de identificación de las necesidades del grupo, su percepción acerca de lo que es importante, y la construcción de su identidad como sujeto, como en las etapas de diseño, implementación y seguimiento posterior de los proyectos de desarrollo. ⁷ Las agencias de cooperación internacional y los organismos multilaterales de crédito han comprendido —al menos formalmente— que sin una par-

⁵ La expresión “nuevos pobres”, en el contexto argentino, se encuentra ya en una importante publicación de 1992, Minujin, Alberto (eds), “Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina”, UNICEF / Losada, Buenos Aires, 1992.

⁶ “Ahora bien, los excluidos no constituyen un orden, una clase o un cuerpo. Indican, antes bien, una falta, una falla del tejido social. Es esta característica la que en la actualidad hace de los desocupados un grupo puramente virtual, sin representantes”, en: Rosenvallon, Pierre, “La Nueva Cuestión Social”, Editorial Manantial, 1995, p. 196. Ver también, Feijoo, María del Carmen, “Nuevo País, Nueva Pobreza”, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 43 y siguientes.

⁷ Chambers, Robert, “Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?”, *Environment and Urbanization*, Vol. 7, Nro. 1, abril 1995, p. 173-204.

ticipación efectiva de los grupos de base, que se apropien del proyecto y aseguren su continuidad, cualquier programa estará destinado al fracaso, cualquiera sea su grado de excelencia teórica. Bajo esa premisa, se han diseñado métodos para identificar las necesidades y crear programas que las reflejen adecuadamente, intentando superar las viejas concepciones de “formularios para el desarrollo”, que se imponían desde las oficinas centrales de los grandes donantes o los organismos multilaterales de crédito.

En ese contexto, se entiende que hay dos prerequisites indispensables para asegurar el desarrollo humano sustentable; por un lado, la gobernabilidad, la transparencia y rendición de cuentas como presupuestos básicos para un buen gobierno; y por otro, la existencia de redes de compromiso cívico, lazos de solidaridad y cooperación entre los miembros de una comunidad, que se conoce como su “capital social”.

Este trabajo se concentrará en analizar el concepto del capital social y su aporte a la literatura del desarrollo humano. A partir del análisis de Robert Putnam sobre los disímiles niveles de desarrollo económico alcanzados por los pueblos del norte y del sur de Italia, se ha extendido el concepto de “capital social” como la clave que hace la diferencia.

En la primera parte de este trabajo, analizaremos el marco teórico de dicho concepto y los debates que se han generado como consecuencia de su uso en el campo de las políticas sociales. Analizaremos algunas de las críticas de las que ha sido objeto, evaluaremos su importancia relativa, y revisaremos, críticamente, el aporte que puede hacer el concepto de capital social según algunos autores, para explicar el fenómeno de cooperación, la creación y promoción de lazos de solidaridad.

Para ilustrar este análisis, en la segunda parte del trabajo, tomaremos el caso de una iniciativa actualmente en curso en la ciudad de Buenos Aires, que involucra a diversos sectores de la sociedad civil a través de organizaciones no gubernamentales, vinculándolas con el gobierno y el sector privado. Analizaremos la problemática relacionada con la recolección informal de residuos sólidos en la ciudad de Buenos Aires, en el marco de la cual se generaron espacios para que confluyeran y conversaran las diversas partes interesadas, y se promovió la celebración de convenios con distintos sectores de la sociedad civil en un intento de acomodar los intereses y necesidades de los distintos actores.

La actividad de recolección informal de residuos pone frente a frente a sectores de la sociedad que tradicionalmente hubieran estado muy alejados uno del otro. Es posible imaginar que, hasta hace poco tiempo, los vecinos de barrios residenciales de la ciudad de Buenos Aires probablemente hubieran mirado con recelo a los cartoneros o cirujas “tradicionales”.⁸ Sin embargo, la experiencia del caso que analizaremos en este trabajo muestra que cierta forma de cooperación es posible entre ellos. La tesis de este trabajo es que tal colaboración existe porque la crisis ha homogeneizado, en cierta manera, los miedos y conflictos personales de sectores muy disímiles de la sociedad (los “desocupados”, como los nuevos excluidos sociales, se encuentran entre los miembros de distintas clases sociales de origen), y esta sensación generalizada de vulnerabilidad ha posibilitado el desarrollo de capital social entre tales sectores, vinculando distintos estratos sociales.

La diversidad –y en gran medida, el conflicto– de sus respectivos intereses, ha generado expectativas y retrocesos, pero la sola posibilidad de que los miembros de la comunidad, del gobierno y del sector privado encuentren la manera de colaborar en interés y beneficio de todos, lo convierte en un caso de estudio sumamente interesante.

Por último, ensayaremos una explicación del fenómeno de cooperación social que se ha dado en la Argentina en los últimos tiempos, y sus posibilidades de constituirse en motor de desarrollo de programas sociales sustentables. El análisis de los aciertos y desaciertos, expectativas y posibilidades de éxito de la iniciativa relacionada con la recolección informal de residuos sólidos en la ciudad de Buenos Aires, servirá como punto de partida.

1. EL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL

El concepto de “capital social” no es nuevo en la literatura sociológica, pero se ha incorporado con gran entusiasmo en las teorías y debates sobre el desarrollo, principalmente, a partir de la publicación del estudio

⁸ El término “ciruja” es más apropiado que “cartonero”, si se tiene en cuenta que, en realidad, los recolectores informales de residuos buscan muchos otros materiales además de cartón. Sin embargo, debido a la gran difusión de la denominación “cartonero” en los medios masivos de comunicación, en este trabajo utilizaremos los términos “cartonero” o “ciruja” en forma indistinta.

comparativo sobre desarrollo en el norte y el sur de Italia, de Robert Putnam.⁹ Desde ese momento, el concepto de capital social fue aceptado, tanto por los sectores más liberales –siempre escépticos de la intervención del Estado–, como por quienes creen en la activa participación y compromiso de la sociedad civil. Así, el concepto fue adoptado por organismos internacionales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales, tanto del norte como del sur, y fue objeto de extensos estudios académicos y empíricos. El Banco Mundial llegó incluso tan lejos, como para considerar al capital social como el “eslabón perdido del desarrollo”.¹⁰

En los últimos años, los debates sobre desarrollo social se han focalizado crecientemente en la importancia de la existencia de capital social, y en la implementación del “buen gobierno”, caracterizado, entre otras cosas, por la descentralización de competencias y recursos para el establecimiento de políticas públicas. El énfasis puesto en este esquema llevó a hablar de la “fiebre por la descentralización”, que consiste en la transferencia acrítica de poder y responsabilidades a escalas más bajas, con el objetivo, no siempre alcanzado, de que los gobiernos se concentren en la planificación estratégica, coordinando y permitiendo que los ciudadanos tomen una participación activa en la organización de sus propias fuerzas y procesos.¹¹

Por su parte, el capital social es concebido como la receta para el desarrollo de una vida colectiva fuerte y estable, necesaria para demandar y obtener un gobierno que responda a las necesidades que la sociedad plantea.

Es innegable que el concepto de capital social puede hacer una importante contribución a la agenda del desarrollo. Sin embargo, el hecho mismo de que haya sido adoptado con tanto entusiasmo por organizaciones y organismos tan disímiles, hace pensar que su significado no resulta tan claro, o que puede ser simultáneamente utilizado para agendas muy diferentes.

⁹ Robert D. Putnam, “Making Democracy Work”, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1993.

¹⁰ World Bank, “Social Capital: the missing link? Monitoring Environmental Progress - Expanding the Measures of Wealth”. The World Bank: Indicators and Environmental Valuation Unit, Environment Department, Washington DC., 1997.

¹¹ Tendler, Judith, “Good Government in the Tropics”, Baltimore: John Hopkins University Press, 1997.

1.1. Putnam y los orígenes del capital social

En sus estudios, Putnam notó que la falta de cooperación y acción colectiva en algunas comunidades del sur de Italia, impidió el desarrollo de iniciativas colectivas que podrían haber resultado en el beneficio de sus integrantes. Sin embargo, la desconfianza y ausencia de compromiso recíproco creíble, funcionaban como incentivos para actuar en forma individual, a espaldas del grupo.

Putnam observó que la existencia de información confiable, compartida entre los miembros del grupo, era esencial para una cooperación exitosa. Por tanto, surge la pregunta: ¿qué poseen ciertas comunidades que favorece su actuación colectiva? La respuesta que Putnam brinda en su investigación es que tal cooperación depende del “contexto social”. La cooperación es más fácil de lograr para los miembros de aquellas comunidades que poseen capital social, entendido como normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico entre los actores de la sociedad civil. El capital social, entonces, se refiere a los caracteres propios de la organización social; tales como, la confianza, la existencia de normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de las sociedades, facilitando la existencia de acciones coordinadas.

Desde esta concepción, el capital social mejora la eficiencia de las relaciones sociales facilitando la cooperación espontánea. Las redes de colaboración se sustentan, tanto en la confianza directa recíproca de sus miembros, como en la “confianza transitiva” (confío en “x” y ella me asegura que eres de confianza, por lo tanto, puedo confiar en vos), y debe basarse en conexiones sociales preexistentes entre los individuos.

De acuerdo con esta teoría, el capital social pertenece a las comunidades. Se caracteriza por retroalimentarse e incrementarse mediante su uso y desaparecer en caso de falta de uso. Por lo tanto, Putnam concluye que las comunidades que poseen capital social se encuentran inmersas en un “círculo virtuoso” que, constantemente, genera mayor capital social. Por el contrario, las comunidades en las que prima la desconfianza y las acciones individuales, en perjuicio del interés colectivo, se encuentran atrapadas en un “círculo vicioso”, que también se retroalimenta. Inmersas en este círculo vicioso, las instituciones comunitarias y las prácticas sociales se ajustan a la ausencia de confianza.

Putnam le asigna otra característica al capital social: es un bien de dominio público por oposición a los bienes de capital, que normalmente son de dominio privado. Como todos los bienes de dominio público, tiende a ser subvaluado por los agentes privados, motivo por el cual debe obtenerse como subproducto de otras actividades sociales, que se desprenden de las redes existentes.

Según Putnam, las sociedades –ya sean democráticas o autoritarias– se caracterizan por la existencia de redes de comunicación e intercambio interpersonal, tanto formales como informales. Algunas de estas redes, pueden ser “horizontales”, en el sentido de que no hay una relación de jerarquía entre sus miembros, sino que todos sus integrantes tienen similar grado de estatus y poder. Este es el caso, generalmente, de las asociaciones vecinales, las cooperativas y los clubes deportivos. Por el contrario, otras redes son “verticales”, ya que se componen de individuos con desigual grado de poder, con lo cual sus relaciones son asimétricas, basadas en la jerarquía y la dependencia. Ejemplos de redes verticales pueden encontrarse en las congregaciones religiosas, la familia, y otras instituciones basadas en la jerarquía de algunos de sus miembros.

En general, sin embargo, las redes existentes en las sociedades responden a una combinación de ambas caracterizaciones, y tienen simultáneamente elementos de igualdad y de jerarquía. En el ejemplo de Putnam, aun los equipos de *bowling* tienen capitanes –elemento de jerarquía–, mientras que, en algunas prisiones los guardas, ocasionalmente, pueden confraternizar con los internos –en una situación tendiente a la igualdad–.

Putnam sugiere que el capital social se genera y se promueve con mayor facilidad en un contexto de redes sociales de relaciones horizontales y “débiles”, antes que, en una sociedad de relaciones verticales, jerárquicas y “fuertes”. Las relaciones sociales verticales o asimétricas –no importa que tan importantes sean para sus integrantes– difícilmente pueden basarse en la confianza mutua y la cooperación. La información que circula en forma vertical es más probablemente impuesta por quien tiene mayor jerarquía, y por lo tanto, aparece como menos confiable que la información que surge de las relaciones horizontales. Los integrantes de una red horizontal tienen una historia común de cooperación recíproca, sobre la cual construyen los vínculos de cooperación para el futuro. Por

el contrario, las relaciones verticales son menos útiles a la hora de resolver dilemas colectivos en forma coordinada y espontánea.

Putnam concluye que las relaciones horizontales promueven la resolución de dilemas colectivos a partir de la cooperación. Por lo tanto, una comunidad estructurada, prioritariamente, en base a redes horizontales que interactúen entre sí –posibilitando, de esa manera, la integración de distintas asociaciones que atraviesen el tejido social–, tiene mayores probabilidades de generar y difundir su capital social.¹²

1.2. Críticas a la concepción de Putnam sobre el capital social

En la teoría de Putnam, las redes de compromiso cívico y las normas de reciprocidad existentes en una comunidad son determinantes para el desempeño regional de un gobierno. El compromiso cívico, a su vez, fomenta la existencia de capital social, y éste provee las bases necesarias, no sólo para un buen gobierno, sino también, para el desarrollo económico.

Dejando de lado las objeciones metodológicas de que ha sido objeto el estudio comparativo sobre el norte y el sur de Italia, y la acusación de que se han manipulado caprichosamente algunos datos históricos,¹³ la teoría del capital social descrita por Putnam ha recibido otras variadas críticas que ayudan a repensar las implicancias del concepto de capital social para el desarrollo.

A continuación, enumeramos algunas de estas críticas, resumidas en un trabajo de Harriss y De Renzio:¹⁴

a) Determinismo histórico

Hay un elemento claro de determinismo histórico en la concepción de Putnam. Las comunidades se encuentran atrapadas en círculos virtuo-

¹² "Dense but segregated horizontal networks sustain cooperation within each group, but networks that cut across social cleavages [such as are created in sports clubs, mutual aid societies, cultural associations and voluntary unions] nourish wider cooperation", Putnam, p. 175.

¹³ Para un resumen de estas objeciones ver Harriss, John y De Renzio, Paolo, "Missing Link or Analytically Missing?: the Concept of Social Capital", *Journal of International Development*: Vol. 9, Nro. 7, p. 927, 1997.

¹⁴ Harriss y De Renzio, "Missing Link or Analytically Missing?: the Concept of Social Capital", pp. 919-937.

tos o círculos viciosos, que alimentan o impiden la promoción de su capital social. Pero, ¿cómo se desarrolla el capital social allí donde tradicionalmente ha estado ausente? La aplicación de los resultados del estudio de Putnam al ámbito del desarrollo es ambigua; por un lado, demuestra la importancia de contar con una adecuada organización social; pero, por otro, sugiere que allí donde históricamente hubo instituciones ineficientes, no podrán éstas transformarse fácilmente para pasar del círculo vicioso al círculo virtuoso.

b) Individuos versus comunidades

Coleman, a quien Putnam otorga el crédito de haber utilizado por primera vez la expresión “capital social” –en el sentido con el que se utiliza en forma generalizada en la actualidad–, sostenía que el capital social es un atributo de los individuos y no de comunidades o hasta de naciones, como sostiene Putnam. De acuerdo con Coleman, el capital social es el producto inherente y no intencionado de la institucionalización de las relaciones sociales en una “estructura social”, y como tal, pertenece a los individuos.

La crítica que se ha hecho de la concepción de Putnam es que si el capital social se encuentra disponible a través de las redes de la sociedad, entonces, el capital que algunos utilizan es a expensas del que estará disponible para los demás.¹⁵ Por lo tanto, lo que puede considerarse capital social para algunos, significará exclusión social para otros. Aun cuando sea cierto que esta crítica malinterpreta la concepción de dicho autor acerca del capital social, lo cierto es que, Putnam tiene una visión inocente de la sociedad, que solamente podrá otorgar los beneficios que Putnam alega a aquellos que se encuentran incluidos en esa sociedad.

c) Una visión romántica de las comunidades y de los grupos

En efecto, se ha criticado la forma en que Putnam idealiza la noción de comunidad, sin tomar suficientemente en cuenta las diferencias sociales y las distintas relaciones de poder y de fuerza que se dan en el seno

¹⁵ Portes A. y Landolt, P., “The downside of social capital”, *The American Prospect*, 26, 18-21, 1996.

de las comunidades –aun de aquellas caracterizadas por redes mayoritariamente horizontales–. El capital social existente en una sociedad puede, en efecto, tener consecuencias negativas para algunos miembros de la comunidad, en particular, para aquellas personas relativamente débiles y carentes de poder.

Putnam no ha tomado en cuenta que el modo en que las desigualdades de poder y de recursos son manejados por el contexto político y económico, afectará necesariamente las posibilidades de actuación de las organizaciones de la sociedad civil.

d) Desconocimiento de las relaciones de poder y la desigualdad

Otras críticas se concentran en las relaciones de poder, que aparecen ampliamente ignoradas en el análisis de Putnam. Las diferencias sociales y las distintas relaciones de poder a las que esas diferencias dan origen, pueden tener efectos muy disímiles en el capital social que generen. Al afirmar que las “asociaciones horizontales” favorecen el desarrollo de capital social, Putnam no discrimina entre los distintos tipos de organizaciones. No todas las agrupaciones comparten las mismas características, clubes de fútbol, sindicatos, asociaciones de profesionales, grupos de base, asociaciones corales, todas ellas tienen distintos intereses, y gozan de distintas posiciones dentro de la sociedad. Estas diferencias conllevan muy diversas capacidades para ejercer influencia y jugar un papel decisivo en la promoción de sus intereses. Las desigualdades de poder y de recursos generan diferencias que deben tenerse en cuenta en el campo político y económico.

e) La descentralización no necesariamente implica un mejor gobierno

Se critica asimismo que Putnam no explique, suficientemente, la vinculación o el proceso por el cual las redes de compromiso cívico llevan a un mejor gobierno, o a una forma de gobierno más efectiva. No hay garantías de que ciudadanos movilizados realicen demandas de naturaleza democrática. Putnam simplemente asume que los lazos que surgen de organizaciones “horizontales” se utilizarán en beneficio de la comunidad general.

Algunos críticos asignan al concepto de capital social las mismas deficiencias de las que adolece la “fiebre por la descentralización”.¹⁶ En los dos casos, se asume, sin condicionamientos, que una mayor descentralización y participación por parte de la sociedad civil resultará necesariamente en un mejor gobierno. Esto presupone la existencia de una sociedad civil fuerte, así como, la existencia de organizaciones del tercer sector que sean independientes del gobierno. En sí mismo, esto implica pasar por alto las relaciones de poder existentes entre los distintos actores que, muchas veces, son cooptados para los fines de unos y otros.

f) Existencia de intereses creados

Un estudio ha examinado la necesidad de que los beneficiarios de programas de asistencia tengan mayor influencia en sus etapas de implementación a través de diversas acciones colectivas.¹⁷ Sin embargo, los autores concluyeron que estos programas no están diseñados para generar confianza, ni para lograr su estabilidad y sustentabilidad, ya que hay demasiados intereses creados detrás de los programas, por lo que se hace imposible una eficaz y real participación de sus destinatarios. La mayoría de los organismos que otorgan fondos y subsidios –agencias internacionales, gobiernos, organizaciones no gubernamentales– se exponen a enfrentar menos críticas en la medida en que sus destinatarios estén desorganizados o, en la medida, en que se organicen de acuerdo con las bases de la entidad que los patrocina. Es por ello, que los programas no están diseñados con el objetivo de otorgar real injerencia a los beneficiarios, ni para facilitar una verdadera participación en sus etapas de diseño e implementación. Es por esa misma razón, sin embargo, que los programas no son realmente efectivos. Si bien, esta crítica no es aplicable indiscriminadamente a organizaciones no gubernamentales, gobiernos y agencias de cooperación internacional, no deja de plantear un problema importante.

¹⁶ Tendler, Judith, “Good Government in the Tropics”, Baltimore: John Hopkins University Press, 1997.

¹⁷ Joshi, Anuradha y Moore, Mick, “Enabling environments, social capital and effective anti-poverty programmes”, presentado al concurso de trabajos sobre “Best Practices in Poverty Research”, organizado por CROP/MOST, marzo 1999.

1.3. Reflexiones sobre el capital social, sus posibles usos y clases

Las críticas a Putnam no implican desconocer la importancia que tienen las formas de organización social para facilitar la cooperación, pero llaman la atención acerca de la gran influencia que ejercen las instituciones políticas, incluyendo las instituciones estatales. Sin ignorar la contribución del concepto de capital social al debate sobre el desarrollo, las críticas, sin embargo, nos recuerdan que no debemos sobredimensionar su importancia relativa.

¿En qué medida puede considerarse que las comunidades –en sí mismas– son un elemento generador de oportunidades, o son funcionales para generar una mayor vulnerabilidad de ciertos grupos? Para algunos autores, la respuesta está dada por la cantidad de capital social que tenga esa comunidad.¹⁸ Si aceptamos la postura de Putnam en el sentido de que el capital social se acrecienta a través de su uso y se pierde por falta de uso, es importante determinar en qué medida las dificultades económicas de una comunidad condicionan la posibilidad de uso del capital social y, por lo tanto, su existencia.

En una investigación llevada a cabo en la localidad de Cisne Dos, Chawama and Commonwealth, Moser concluyó que las organizaciones de base necesitan “reciprocidad de corto y de largo plazo”, como una condición necesaria para desarrollar una relación de confianza y de cooperación. De acuerdo con los resultados de este estudio, en un contexto de crisis económica, aquellos hogares que aún cuentan con recursos suficientes para asegurar su sustento han mantenido sus relaciones de reciprocidad e incluso las han aumentado. Sin embargo, este estudio también demuestra que las dificultades económicas pueden empujar a las personas más allá del punto en que pueden mantener la reciprocidad. Así, en aquellos casos en que los habitantes de la comunidad pasan a estar principalmente preocupados por su supervivencia, la reciprocidad cede y esto termina con el capital social.

La presión de una crisis económica, entonces, puede tener efectos contradictorios ya que, por un lado, promueve el capital social –porque las

¹⁸ Moser, Caroline, “Confronting Crisis: a Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities”, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs, Serie 8, The World Bank, Washington DC.

redes de reciprocidad se utilizan más frente a las nuevas necesidades que genera la crisis-, pero también lo debilita, porque las posibilidades y condiciones de supervivencia de las unidades domésticas son cada vez menores, y esto rompe la confianza de la comunidad.

Para que el concepto de capital social sea útil a las teorías de desarrollo, es necesario reconocer sus diferentes usos y distinguir las distintas clases de este capital. Siguiendo a Harriss y De Renzio,¹⁹ podemos distinguir:

- *Vinculaciones con la familia inmediata y la familia extendida*: se trata de vínculos basados en lazos “fuertes” de sangre y afinidad.
- *Redes sociales más amplias o vida asociativa*: relacionadas con otras familias o grupos más amplios, normalmente en el marco de asociaciones locales o grupos involucrados en actividades comunes, con fines diversos.
- *Vinculaciones a través de distintos sectores que atraviesan actores con distintos grados de poder*: éstas son las redes de redes que vinculan ONGs entre sí.
- *Capital político*: relacionado con las vinculaciones entre la sociedad civil y el poder público. Estas vinculaciones pueden, en cierta medida, llevar al “clientelismo”, la búsqueda de ganancias y la exclusión, aunque también pueden conducir hacia la representatividad efectiva y la participación.
- *Normas sociales y valores*: definidas por creencias culturales compartidas y los efectos que éstas tienen en la sociedad.

Hay muchas maneras en que estas formas de capital social pueden afectar la gobernabilidad o el desarrollo de una comunidad. El desafío será construir bases sólidas para la confianza sobre aquellas formas de capital social más firmemente desarrolladas en una comunidad, sin perder de vista las relaciones de poder que determinan el peso relativo de los actores sociales involucrados.

En las siguientes secciones del trabajo, analizaremos el plan piloto de recolección informal de residuos sólidos, actualmente en curso en la

¹⁹ Harriss y De Renzio, “Missing Link or Analytically Missing?...”, p. 932-933.

ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de determinar si alguna de estas formas de capital social está presente, y establecer en qué medida esa presencia o ausencia determina o colabora para su éxito.

2. COOPERACIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El paisaje de la zona céntrica de la ciudad de Buenos Aires cuando cae el sol ha cambiado en forma evidente en los últimos tiempos. Cientos de personas bajan de camiones o empujan sus carros desde las estaciones de tren, recorriendo las calles en distintos puntos de la ciudad, revisando las bolsas apiladas en las veredas en busca de material recuperable entre tantas cosas que otros consideraron que ya no tenían valor.²⁰

La cantidad de personas dedicadas a esta actividad y la mayor visibilidad que les ha otorgado su incursión masiva en la zona central de la Capital Federal, provocó la aparición del fenómeno en los medios masivos de comunicación.²¹ Se estima que 25.000 personas²² llegan diariamente a la ciudad de Buenos Aires desde el conurbano bonaerense, y otras se acercan desde los barrios marginales de la capital hacia la zona del microcentro y los barrios residenciales de mayor nivel adquisitivo –donde, en consecuencia, se genera mayor cantidad de residuos–, para recolectar todo lo que resulte de algún valor para su recuperación y reciclado: papeles, latas, vidrios, que luego los recolectores venderán por kilo a los grandes acopiadores o a los intermediarios, además de los artículos que los mismos recolectores rescatan para su propio uso, como ropa o comida.

Sin embargo, la recolección informal de ciertos residuos domiciliarios como fuente de ingresos de una economía informal que sostiene a cien-

²⁰ Una definición interesante de residuos sólidos los describe como los "desechos de materia orgánica e inorgánica que han perdido su valor en la mirada de su primer propietario" (Cointreau, S. J. (1984), "Solid waste collection practice and planning in developing countries", en Holmes, J.R (ed), *Managing Solid Wastes in Developing Countries*, Nueva York; John Wiley and Sons, citado por Beall, Jo en "Social Capital in Waste - A Solid Investment?", en: *Journal of International Development*: Vol.9, No.7, 951-961 (1997).

²¹ Entre los meses de julio de 2001 y mayo de 2002 se publicaron más de 20 artículos, columnas de opinión y cartas de lectores sobre la recolección informal de residuos sólidos en la ciudad de Buenos Aires en los principales diarios de circulación nacional (La Nación, Clarín y Página/12).

²² Estimación de la Secretaría de Medioambiente de la Ciudad de Buenos Aires, publicada en el diario Clarín el 23 de abril de 2002.

tos de familias, no es un fenómeno nuevo para muchos barrios de la ciudad de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires. Más allá de la estrategia de supervivencia asociada actualmente a esta actividad, en muchos casos, se trata también de una forma de vida que se transmite de generación en generación.

2.1. De los cirujas de oficio y de los “caídos”

Un trabajo de campo realizado por investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento²³ analizó con detalle la cadena de recuperación de residuos sólidos en dos distritos del Gran Buenos Aires, los actores y el escenario en que se despliegan las relaciones de poder de las personas involucradas. Si bien los acontecimientos desencadenados a nivel nacional durante el último año profundizaron los efectos de la crisis que ya se venía sintiendo, los resultados de esta investigación mantienen su vigencia en muchos aspectos sustanciales. A pesar del incremento de personas dedicadas al cirujeo, empujadas por la necesidad, los aspectos de fondo no parecen haber cambiado desde que se llevó a cabo la mayor parte del trabajo de campo de esta investigación, en el año 1999.

De la investigación realizada surge que la actividad de recuperación de residuos involucra a grupos, generalmente, compuestos por miembros de una misma familia. Son las unidades domésticas las que se organizan para buscar los materiales recuperables, transportarlos, clasificarlos y luego venderlos a los grandes acopiadores o a los intermediarios, que a su vez venderán los materiales recuperados a la industria que se encarga de reciclarlos y devolverlos a la “economía formal”. En muchos casos, las personas entrevistadas, en el marco de la investigación comentada, pertenecían a familias que habían aprendido el oficio de sus mayores y lo continuaban, en el mejor de los casos, habiendo mejorado la movilidad que utilizaban –por ejemplo, habían pasado del carro empujado por ellos mismos a uno tirado a caballo–.

²³ Suárez, Francisco, “Actores Sociales de la Gestión de Residuos Sólidos de los Municipios de Malvinas Argentinas y José C. Paz”, Tesis de Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, marzo 2001.

La investigación puso en evidencia que ya en 1999 sólo el 50% de los cartoneros eran personas con trayectoria en el rubro –botelleros y clasificadores en los basurales–. La otra mitad, había caído desde otra actividad: eran operarios de fábrica, empleados de maestranza, trabajadores de la construcción o empleados domésticos que habían perdido su trabajo.²⁴ En muchos de estos casos, los “cirujas caídos” son los “nuevos pobres” del entramado social, personas empobrecidas como consecuencia de la imposibilidad de continuar con su oficio o actividad como obreros de las muchas industrias desaparecidas durante la década del noventa.

Suárez observa que las personas que “han ingresado a la actividad por caída, presentan un mejor nivel educativo, representado por una cantidad mayoritaria de recolectores que han completado sus estudios primarios”, en oposición a los recolectores “de oficio”, que son mayoritariamente analfabetos.²⁵ El ingreso de los “caídos” en la actividad implica, también, la posibilidad de incorporar personas con otras experiencias previas, aportando sus conexiones con redes sociales de otro tipo, que pueden constituir un aporte importante para la formación de lazos de confianza sobre los cuales construir nuevas vinculaciones.

2.2. Los actores involucrados y la manifestación de sus intereses

En la cadena de recuperación de residuos sólidos interactúan distintos actores en una gran diversidad de escenarios. Siguiendo la caracterización de Suárez,²⁶ podemos identificar los siguientes, de acuerdo con sus respectivas lógicas dominantes: el poder, la ganancia, la necesidad y el conocimiento. El análisis de estas lógicas diversas es de especial relevan-

²⁴ “Más del 50% de los que se dedican al cirujeo, hasta hace cinco años pertenecían al mercado formal de trabajo. Se calcula que hay 100.000 familias en Capital y Gran Buenos Aires que hoy viven de recuperar materiales reciclables de la basura” – del Diputado de la ciudad de Buenos Aires, Eduardo Valdes, coordinador de la Primera Jornada Multisectorial sobre Reciclado y Recicladores, en Buenos Aires, 17 de octubre de 2001. Suárez llega a una conclusión similar a partir de una estimación formulada en base al censo de recolectores en los municipios objeto de su investigación: “habría mil hogares, lo que significa alrededor de cuatro mil recolectores en dos municipios (Malvinas Argentinas y José C. Paz) que representan el 3,8% de la población de la región. Un cálculo lineal (con las salvedades del caso), en base a la cantidad de habitantes, nos aproximaría a la cifra de 26.000 hogares y 100.000 individuos recolectando informalmente materiales reciclables en la región metropolitana de Buenos Aires”, Francisco Suárez, *Actores Sociales ...*, p. 21-22.

²⁵ *Ibidem*, p. 53-54.

²⁶ *Ibidem*, p. 11.

cia para ubicar y comprender los intereses encontrados que están en juego.²⁷

a) El poder

El municipio –es decir, el Estado– es quien diseña las políticas específicas para la recolección de residuos domiciliarios, que pueden incorporar o no a los restantes actores sociales, legitimando su participación o excluyéndolos. También, las restantes fuerzas políticas ejercerán su influencia, aun cuando no estén directamente representadas en el Estado. Los representantes del poder político se mueven en base a una doble racionalidad; por un lado, buscan garantizar la satisfacción del bien común y, por el otro, buscan la acumulación de poder. A través de los procesos licitatorios que se llevan a cabo en los estados municipales, se definen los actores que participarán de la recolección. De este modo, a partir de la forma en que se define ese llamado, el Estado toma una posición determinada frente a la cadena de actores sociales involucrados.

b) La lógica de la obtención de ganancias

Las empresas que participan en las licitaciones, o que firman contratos –a veces negociados en forma directa– con las unidades políticas de gestión, se mueven en base a un criterio de economía de mercado, llevadas por la búsqueda de la maximización de sus ganancias. El grado en que estas empresas eventualmente acepten o toleren una cierta convivencia con los recolectores informales, estará definido, en muchos casos, por el tipo de contrato que hayan firmado con el Estado; es decir, por las garantías de actuación que se habrán asegurado contractualmente del gobierno. Así, hay empresas contratadas bajo la modalidad de “ciudad limpia”, mientras que, otras cobran por sus servicios un cierto precio en base a la tonelada de residuos recolectados.²⁸ Estas dis-

²⁷ Pirez, Pedro, “Actores Sociales y Gestión de la Ciudad”, *Ciudades* Nro. 28, México, 1995 (citado en Suárez F., *Actores Sociales...*).

²⁸ El primero es el caso de los municipios de Malvinas Argentinas y José C. Paz donde la contratación obedece al criterio de “ciudad limpia”, es decir que compromete a la empresa a recolectar en todo el territorio municipal y cobran por áreas recolectadas y no por volumen de residuos. Por el contrario, en la ciudad de Buenos Aires, la municipalidad contrató bajo otra modalidad, reconociendo el pago de un precio por tonelada de residuos recolectados.

tintas modalidades determinarán la relación entre las empresas y los cirujas, ya que, en un caso, los cirujas se convierten en colaboradores involuntarios de la empresa, facilitando la economía de sus recursos materiales, mientras que en el otro caso, los recolectores informales se convierten en francos competidores de la empresa, a pesar de la muy desigual situación de poder en la que se encuentran.

c) La búsqueda de mejorar la calidad de vida y la lógica de la necesidad

Tanto los vecinos como los recolectores informales responden a la misma lógica, aunque desde ópticas diferentes, lo que puede llevar a la conflictividad de sus intereses. En cuanto a los vecinos, en algunos casos, el reciclaje de residuos puede ser un incentivo para quien tiene inclinaciones ambientales, pero, en general, los vecinos de determinados barrios residenciales se movilizan a partir de un interés por la estética del lugar en el que viven. Este interés estético está en conflicto con la actividad de los cirujas que, ante la ausencia de una costumbre socialmente instalada de separar residuos en los domicilios, realizan la primera clasificación de las bolsas en las veredas, tratando de discernir lo que tiene algún valor –para reventa o para consumo personal– de aquello que no tiene valor alguno. Adicionalmente, también los cirujas se movilizan a partir de la necesidad y la búsqueda de una mejor calidad de vida. Sin embargo, en el caso de los cirujas, la necesidad está concentrada en la búsqueda de un medio para sobrevivir.

d) La lógica del conocimiento

Los consultores, asesores, ONGs especialistas e investigadores se involucran en el escenario a partir de un interés por acrecentar y difundir su conocimiento sobre el tema, buscando incidir en los procesos de gestión a través de la asistencia técnica.

Hay que comprender, sin embargo, que cada una de las partes involucradas participa con los distintos recursos –económicos, sociales y culturales– a su alcance, y por lo tanto, tienen posibilidades desiguales de influir en los espacios de poder y los procesos de toma de decisiones, en función del lugar que ocupan en la red social.

2.3. El escenario de la ciudad de Buenos Aires

Una vieja ordenanza de 1977, vigente a la fecha de elaboración de este trabajo –julio de 2002–, dispone la prohibición en todo el territorio de la ciudad de Buenos Aires de la “selección, remoción, recolección, adquisición, venta, transporte, almacenaje o manipuleo de toda clase de residuos domiciliarios que se encuentren en la vía pública, para su retiro por parte del servicio de recolección; quedan comprendidas en la presente prohibición la entrega y/o comercialización de residuos alimenticios cualquiera sea su procedencia”.²⁹

La norma transcripta incluye varios elementos interesantes:

- Comprende tanto la **selección y manipuleo** de los residuos como su **retiro total**, que es la alternativa que podrían tener los cirujas para llevar a cabo la totalidad de su tarea de selección y clasificación en un lugar distinto de la vía pública;
- Se aplica en tanto se trate de residuos domiciliarios **que se encuentren en la vía pública**, con lo cual no estaría alcanzada por la prohibición la entrega directa de los residuos por el vecino al ciruja –con excepción de los residuos alimenticios, que se mencionan más abajo–;
- Se deja en claro que el motivo por el cual los residuos deben permanecer inalterados en la vía pública es **su retiro por parte del servicio de recolección**. Esta es una referencia directa a la finalidad de la norma: proteger la fuente de ingresos de la empresa recolectora de residuos que, en la ciudad de Buenos Aires, cobra por tonelada levantada. Por lo tanto, esta ordenanza es en realidad un intento de la ciudad de proteger a la empresa de eventuales competidores;
- En el caso de los residuos alimenticios, la prohibición es más extensa, ya que incluye su **entrega**, cualquiera fuera su procedencia. En este caso, los vecinos cometerían una infracción a la norma si entregaran en forma directa restos de alimentos a los cirujas, que actualmente revisan las bolsas en su busca, como parte de su estrategia de supervivencia.

²⁹ Ordenanza 33.581, de 15/06/1977, publicada en ADLA XXXVII-C, p. 2940. El artículo 6, transcripto, fue modificado por la Ordenanza 38.188, publicada en el Boletín Municipal 16.880.

Desde distintos sectores, se fue haciendo evidente la necesidad de buscar alguna solución para un tema cuya conflictividad iba en aumento. Las quejas de algunos vecinos aumentaban por el creciente número de personas que abrían las bolsas de residuos en las veredas para detectar cualquier material valioso. Las empresas recolectoras de residuos hicieron oír sus reclamos, demandando la protección de su monopolio en sus respectivas zonas de influencia. Ciertos sectores reclamaban el cumplimiento de la ordenanza que penaliza la “manipulación de residuos en la vía pública”.³⁰ Desde otro frente, ambientalistas comenzaron a llamar la atención sobre el próximo colapso de los lugares destinados para la disposición final de residuos generados en la ciudad de Buenos Aires, por lo cual, fomentar el reciclado de gran parte de los residuos que hoy se destinan a los rellenos sería parte de la solución.³¹

En ese marco, en la ciudad de Buenos Aires, se intentó llevar adelante un plan que conciliara los intereses en juego. Sin embargo, las dificultades para alcanzar los resultados buscados, a la fecha de este trabajo –julio de 2002–, muestran la complejidad de las relaciones sociales involucradas.

2.4 El plan de la ciudad de Buenos Aires

La instalación de una planta para la selección de residuos aptos para el reciclado, donde trabajen muchas de las personas que hoy hacen esa tarea en la calle, revolviendo la basura, es la solución que propone el gobierno porteño para resolver el conflicto que involucra a cirujas, vecinos, empresas recolectoras y el Estado. Hasta tanto este plan pueda implementarse, el gobierno proponía la suspensión de la represión del cirujeo por un plazo de 180 días, mediante la aprobación de una ley por parte de la Legislatura. Sin embargo, la ley no llegó a aprobarse y la iniciativa no prosperó, más allá de la celebración de dos Jornadas

³⁰ Algunos medios de comunicación se hicieron eco de estos reclamos. Ver, por ejemplo, las columnas de opinión de José Ignacio Lladós, publicadas en *La Nación* (19 de marzo y 2 de abril de 2002), en las que se critica la “tolerancia” del gobierno de la ciudad hacia los cirujas que violan la prohibición de la Ordenanza 38.188.

³¹ El relleno sanitario de Villa Domingo administrado por CEAMSE –destino obligado de la mayor parte de la basura porteña– está al borde del colapso. Las autoridades del organismo buscan un lugar para su reemplazo.

Multisectoriales de Reciclado y Recicladores que intentó involucrar a todos los sectores.

En octubre de 2001, la ciudad organizó la Primera Jornada Multisectorial sobre Reciclado y Recicladores bajo el lema “El trabajo no es basura”, en la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires.³² La idea era reunir en un mismo ámbito a todos los actores para comprender los intereses en juego y buscar una solución que los acercara. Participaron del encuentro cooperativas de cartoneros, legisladores, funcionarios, asociaciones vecinales, representantes de las cuatro empresas recolectoras, funcionarios de CEAMSE, investigadores y ONGs especializadas.

La dificultad de resolver los conflictos de interés de los actores involucrados –o la desidia, o la situación política desatada a partir de los acontecimientos de diciembre de 2001–, impidió a la ciudad negociar a tiempo los nuevos pliegos de bases y condiciones para las empresas de recolección de residuos y, por lo tanto, los contratos vigentes fueron prorrogados.

En abril de 2002, se celebró la Segunda Jornada Multisectorial sobre Reciclado y Recicladores en la que se dio fuerza a la iniciativa que propone que, después de modificar los pliegos de licitación de la recolección de residuos porteños, se firmen contratos con las cooperativas y micro emprendimientos de cartoneros para que trabajen en las calles de la ciudad.³³

En ambos casos, las Jornadas fueron un lugar de encuentro de cartoneros individuales y también de cooperativas, como es el caso de la Cooperativa El Ceibo, formada por residentes de la ciudad de Buenos Aires, y la Cooperativa El Tren Blanco, que reúne a 200 de las 500 personas que diariamente se suben al tren que dispuso la empresa Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA), y que hace el recorrido de José León Suárez a Retiro, con vagones especiales para los cartoneros y sus carros.

La existencia de cooperativas de cartoneros o de cirujas pone de manifiesto que tienen varios motivos para reunirse y sumar sus esfuerzos: resistir mejor la represión policial, obtener mejores precios de los acopiadores o

³² La celebración de las Jornadas fue difundida en Clarín, 18 de octubre de 2001, p. 45 y siguientes.

³³ Ver notas en el diario Clarín, 23 de abril de 2002; Página/12, 29 de abril de 2002.

intermediarios –que son quienes después revenden el material obtenido a las plantas recicladoras de residuos– intercambiar información sobre qué se vende mejor y a quién, colaborar en las estrategias de supervivencia. A pesar de que el trabajo del ciruja es individualista –todos compiten por los mismos recursos escasos que ofrece la calle– y solitario –generalmente, los grupos que se movilizan en forma conjunta pertenecen a una misma unidad doméstica–,³⁴ los lazos de reciprocidad y confianza existentes entre ellos les ha permitido establecer las bases para la formación de redes horizontales, donde trabajan en forma coordinada.

2.5. Cooperativa El Ceibo: un plan piloto para la capacitación y cooperación entre diversos sectores sociales

El plan que el gobierno de la ciudad de Buenos Aires todavía no ha podido poner en práctica, coincide, sólo en parte, con la iniciativa de una de las cooperativas que nuclea a los cirujas y que negocia la implementación de un plan piloto con los funcionarios de la ciudad.

La Cooperativa El Ceibo nació hace 14 años, cuando siete mujeres de casas ocupadas del barrio de Palermo se unieron para obtener pastillas anticonceptivas en forma gratuita y educar en procreación responsable a otras mujeres. A partir de esta primera colaboración, descubrieron que otro problema más grave las unía, el problema de la vivienda. Las protagonistas de la primera iniciativa decidieron nuclearse y formar una cooperativa de vivienda. La experiencia compartida en distintos ámbitos a lo largo de los años, hizo que la cooperativa creciera de un modo tal que hoy nuclea a más de 100 familias.

El plan piloto que la Cooperativa El Ceibo ha propuesto al gobierno de la ciudad comprende una zona de 53 manzanas del barrio de Palermo, y se sustenta en las siguientes bases:

- “Promotores ambientales”, hijos de cartoneros recorrerán las casas del barrio para concientizar a los vecinos acerca del proyecto, y explicar cómo separar la basura según sus componentes. Los promo-

³⁴ En las palabras de un miembro de la Cooperativa El Ceibo, “el cirujeo es muy individual, porque si vos compartís, le estas sacando comida a tu hijo”, en: *Hecho en Buenos Aires*, Año 2, Numero 23, p. 12.

tores serán chicos y adolescentes que habrán recibido capacitación y distribuirán folletos entre los vecinos.

- “Recuperadores ambientales” pasarán luego, casa por casa, a recoger las bolsas de las personas que ya habrán separado los residuos inorgánicos, normalmente reciclables (papel, plástico, vidrio y metales), de los no reciclables, que irán a disposición final y serán recolectados por los mecanismos habituales.
- Las bolsas de material reciclable serán llevadas a los centros de acopio, donde se realizará la selección y clasificación final según el tipo de materiales.

La propuesta de la Cooperativa no aspira a sacar los cartoneros de la calle, sino que busca institucionalizar su figura bajo el nombre de “recuperador ambiental”, promoviendo su inclusión en la sociedad, la legitimación de su trabajo frente a los vecinos, cuidando su salud a través del uso de vestimenta adecuada y la aplicación de la vacuna antitetánica.

La historia de la Cooperativa, los lazos existentes con los vecinos del mismo barrio en el que conviven, y la confianza que resulta del conocimiento de la gente que integra el proyecto, resultan factores de fundamental importancia para la legitimación de los cartoneros en el medio en que pretenden llevar adelante el plan piloto. Según una encuesta realizada por ellos mismos, la reacción del barrio ante la iniciativa fue de aceptación inmediata. “Hace 15 años que vivimos acá, todo el mundo nos conoce. Hicimos una encuesta en el barrio y la mayoría dijo que sí. Uno tiene una relación directa con los vecinos”.³⁵

Esta iniciativa parece indicar que es posible construir auténticas redes de colaboración entre distintos sectores sociales, la Cooperativa por un lado, y los vecinos de la zona por el otro. Aunque sus intereses pueden estar a veces en conflicto, la confianza basada en el conocimiento previo puede llevar a la integración de sus distintas realidades, en una iniciativa de cooperación solidaria que los integre verticalmente.

Para que el plan piloto pueda finalmente implementarse, es necesaria la participación activa del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, con

³⁵ Blanca Ortiz, en: *Hecho en Buenos Aires*, Año 2, Nro. 23, p. 13.

quien la Cooperativa está negociando un convenio que los legitimaría como participantes en la gestión de residuos sólidos en el ámbito de la ciudad. Entre los objetivos del convenio, se destacan: (i) *impulsar la solidaridad* del vecino a través de campañas de concientización y educación para que colabore con la creación de empleo y el cuidado del medio ambiente; (ii) *mejorar las condiciones de trabajo de los recolectores* de materiales reutilizables; y (iii) *facilitar el acceso al mercado laboral* de personas con bajos niveles de capacitación y/o discapacidades físicas. Sin embargo, todavía resta definir los aportes que realizará el gobierno para permitir el cumplimiento de los objetivos del convenio, como la provisión de camiones y la designación de un espacio para que los recolectores cumplan las tareas de selección y clasificación de los materiales y su organización para la posterior venta.

La legitimación legal del proyecto debe necesariamente complementarse con la modificación en los pliegos de bases y condiciones para la próxima licitación de servicios de higiene urbana que, habiéndose decidido la prórroga de los contratos vigentes, se espera que tenga lugar durante el próximo año. La modificación en las condiciones de contratación de las empresas recolectoras, eliminaría el conflicto actual de intereses entre recolectores y empresas, que compiten por los ingresos derivados de la cantidad de material recolectado.³⁶

Una nueva perspectiva debería armonizar e integrar los intereses de las empresas recolectoras con los de los recolectores informales, y los de la comunidad en general. Las empresas deberían participar del interés de la comunidad de mejorar su calidad de vida, reduciendo la contaminación ambiental y la sobre-generación de residuos urbanos cuya disposición final es cada vez más difícil de resolver.

Puede pensarse una cantidad importante de problemas que dificultarían la implementación exitosa de este plan piloto: intereses encontrados de los vecinos; conflictos con las empresas privadas recolectoras de residuos, cuyas condiciones para el futuro son aún desconocidas; competencia con otros recolectores no incorporados en las cooperativas –ya sea por tratarse de cirujas de otras zonas geográficas en competencia, o por ser trabajadores domésticos del barrio que también obtienen un in-

³⁶ Debe recordarse que en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, las empresas cobran por tonelada recolectada y no por área limpia.

greso de la comercialización de los materiales reciclables–; el gobierno de la ciudad que busca promover el turismo³⁷ y, asimismo, evitar conflictos con las empresas recolectoras, que eventualmente puedan derivar en un reclamo judicial contra la ciudad, por incumplimiento de las condiciones del pliego; los propios cartoneros que buscan trabajar en condiciones dignas, no sometidos a la persecución policial o de los inspectores municipales.

Sin embargo, también hay elementos que permiten tener expectativas en un cambio posible. La pregunta es, ¿en qué medida el capital social de los actores involucrados, interactuando entre sí en una integración vertical, puede hacer la diferencia?

3. ¿QUÉ APORTE PUEDE HACER EL CAPITAL SOCIAL PARA EL DESARROLLO EN ARGENTINA?

En el plan piloto de “El Ceibo”, el objetivo a largo plazo está vinculado con los orígenes mismos de la Cooperativa: alcanzar la posibilidad de una vivienda propia. Para lograrlo, el plan presentado ante el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires constituye una estrategia que busca legitimar el trabajo de recolección informal de residuos, dignificar a sus participantes, y valorizar la tarea que cumplen para la comunidad a través de su inclusión en el medio con el que interactúan. El reconocimiento de la tarea de los cirujas como un trabajo, ante sus propios ojos y ante la mirada de la comunidad, implicará la valorización de la función social que cumplen.

En el curso del desarrollo de la iniciativa, el capital social de los miembros de la Cooperativa busca integrarse con el de los vecinos, en una relación que involucra también al Gobierno de la ciudad. La generación de las condiciones necesarias para que esta interacción sea posible puede explicarse, en parte, por la profundidad de la crisis económica por la que está atravesando Argentina. Todos somos potenciales “nuevos pobres”, nos reconocemos y a la vez nos diferenciamos por comparación con los otros, sin saber en qué momento podremos vernos en la

³⁷ Ver la nota en La Nación de 10 de mayo de 2002, “Atacarán el cirujeo en el microcentro: el gobierno de la ciudad reanudará los operativos y evitará la actividad en las áreas turísticas”, publicada poco después de la Segunda Jornada Multisectorial sobre Reciclado y Recicladores.

necesidad de replantear nuestras propias estrategias de supervivencia.³⁸ Ese riesgo potencial de la caída puede traer aparejada la empatía y la solidaridad entre grupos que, de otro modo, hubieran permanecido aislados e indiferentes uno del otro.

Las relaciones de cooperación mutua, el compartir experiencias e información, las relaciones basadas en la confianza –todos estos elementos que definen el capital social– están presentes, en cierta medida, en distintas etapas de la experiencia de recolección informal de residuos domiciliarios, involucrando a distintos actores.

En marzo de 2001, la oficina local del Banco Mundial dio a conocer su informe sobre la evaluación de los niveles de capital social en la Argentina.³⁹ Las conclusiones de este estudio indican que, a pesar del crecimiento del sector de las ONGs y de ejemplos de organizaciones sociales exitosas, en términos generales, el capital social es bajo en Argentina ya que “rara vez se utiliza la acción colectiva como estrategia cotidiana para buscar la participación de los políticos o para aprovechar el apoyo disponible”. Además, el estudio concluye que “los argentinos más pudientes, de altos niveles de estudio y con empleo, que además sean jefes de hogar, son los ciudadanos que tienen mayor probabilidad de confiar y participar en organizaciones”.

La experiencia de la Cooperativa El Ceibo, en su relación con el contexto social y político más amplio, pone en duda estos resultados. Más aun, si se tiene en cuenta que, con relación a la gestión de residuos sólidos en la ciudad de Buenos Aires, la experiencia de El Ceibo no es un caso aislado.

Sin embargo, no hay que desconocer que las formas de solidaridad que dieron origen e impulsaron la iniciativa de la Cooperativa El Ceibo, constituyen también una estrategia de supervivencia. Como ilustra la investigación de Caroline Moser, así como las crisis económicas pue-

³⁸ “El dualismo no simplista ...reconoce la interacción entre diversos sujetos sociales y entre diversas esferas de la vida en las que –aun sin poner en cuestión la desigualdad– pobres y no pobres se reconocen mutuamente y construyen su propia subjetividad a través de la identificación y el reconocimiento de las diferencias”, Feijoo, María del Carmen, “Nuevo País, Nueva Pobreza”, Fondo de Cultura Económica, p. 51-52.

³⁹ Banco Mundial, “Juntos Podemos: Niveles y Determinantes del Capital Social de Argentina”, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Departamento de Gestión de País: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de Latinoamérica y el Caribe, marzo 2001.

den promover la cooperación y la difusión del capital social, también pueden llevar a las comunidades más allá de los límites de cooperación posibles.^{40, 41}

Desde esta visión, habrá que ser cuidadosos en el diseño de programas que, si bien pueden servir para paliar situaciones particulares, pueden no ser suficientes para lograr un cambio más profundo. Para eso, será necesario buscar nuevas formas de solidaridad más generales, más comprensivas de la sociedad como un conjunto. Ese objetivo no puede estar al margen de la discusión acerca del rol que debe tener el Estado como elemento aglutinante.

CONCLUSIONES

El proceso interno que ha seguido la iniciativa de la Cooperativa El Ceibo muestra que existe la cooperación entre los actores que se encuentran en similares condiciones y con posibilidades similares en términos de acceso al poder. En el marco de la Cooperativa, los cirujas unieron sus esfuerzos y sus experiencias para hacer frente a necesidades comunes y, en ese contexto, desarrollaron y buscaron llevar adelante un proyecto coordinado con otros sectores.

Sin embargo, tal vez lo más novedoso de esta experiencia sea la posibilidad de cooperación que se está gestando entre los miembros de la Cooperativa, los vecinos de zonas más beneficiadas de la ciudad, y las autoridades del gobierno, buscando conciliar los intereses de cada uno de estos actores en beneficio colectivo.

La efectiva implementación de esta iniciativa está todavía pendiente, y sus posibilidades de éxito dependerán de cómo se vayan acomodando los intereses de unos y de otros. En ese contexto de necesaria cooperación e interacción, las posiciones relativas de los distintos actores sociales involucrados –cartoneros, vecinos, empresas privadas, funciona-

⁴⁰ Moser, Caroline, *Confronting Crisis...*

⁴¹ "En algunos casos, el esfuerzo personal se orienta a la organización colectiva pero no para mejorar la situación de infraestructura del barrio, sino para garantizar la reproducción de las condiciones de vida en el nivel mínimo de subsistencia", Feijoo, María del Carmen, *Nuevo País...*, p. 38.

rios-, su grado de poder y las relaciones que eso genera no pueden desconocerse.

El éxito o el fracaso de este proyecto dependerá, en gran medida, de que no se subestimen estas relaciones de poder, y que la interacción entre los distintos grupos involucrados no acabe siendo funcional a la consolidación de una estructura de poder donde los beneficios sean absorbidos por unos pocos, a costa del esfuerzo de muchos.

El desafío es importante, pero vale el intento.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL, "Juntos Podemos: Niveles y Determinantes del Capital Social de Argentina", Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Departamento de Gestión de País: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de Latinoamérica y el Caribe, marzo 2001.

BEALL, JO, "Social Capital in Waste - A Solid Investment?", en: *Journal of International Development*: Vol.9, No.7, 1997.

CARDARELLI, GRACIELA y ROSENFELD, MÓNICA, "Las Participaciones de la Pobreza", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998.

CHAMBERS, ROBERT, "Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?", *Environment and Urbanization*, Vol. 7, Nro. 1, abril 1995.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS, "La Economía del Trabajo ante el Tercer Sector", Ponencia presentada en las Jornadas de Intercambio "Perspectivas y Realidades del Tercer Sector en América Latina y Europa", organizado por ARCI y CENOC, Buenos Aires, 11-13 de julio 2000 (disponible en: www.fronesis.org)

_____, "La Propuesta de Economía Solidaria frente a la Economía Neoliberal", exposición realizada en la Conferencia sobre Economía Solidaria, Foro del Sector Social Mundial, Porto Alegre, 31 de enero - 5 de febrero, 2002 (disponible en: www.fronesis.org)

FEIJOO, MARÍA DEL CARMEN, "Nuevo País, Nueva Pobreza", Fondo de Cultura Económica, 2001.

HARRISS, JOHN y DE RENZIO, PAOLO, "'Missing Link' or Analytically Missing?: the Concept of Social Capital", *Journal of International Development*: Vol. 9, Nro. 7, 1997.

JOSHI, ANURADHA y MOORE, MICK, "Enabling environments, social capital and effective anti-poverty programmes", presentado al curso de trabajos sobre: *Best Practices in Poverty Research*, organizado por CROP/MOST, marzo 1999.

- MINUJIN, ALBERTO (eds), *Cuesta Abajo*, "Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina", UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1992.
- MOSER, CAROLINE, "Confronting Crisis: a Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities", *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs*, Serie 8, The World Bank, Washington DC.
- PORTES, A. y LANDOLT, P., "The Downside of Social Capital", *The American Prospect*, 26, 1996.
- PUTNAM, ROBERT D., "Making Democracy Work", Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1993.
- RAZETO, LUIS, "Los Caminos de la Economía de Solidaridad", Editorial Lumen-Humanitas, Argentina.
- ROSENVALLON, PIERRE, "La Nueva Cuestión Social", Editorial Manantial, 1995.
- SUÁREZ, FRANCISCO M., "Actores Sociales de la Gestión de Residuos Sólidos de los Municipios de Malvinas Argentinas y José C. Paz", Tesis de Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, marzo 2001.
- TENDLER, JUDITH, "Good Government in the Tropics", Baltimore, John Hopkins University Press, 1997.
- WORLD BANK, "Social Capital: the missing link?" *Monitoring Environmental Progress - Expanding the Measures of Wealth*. The World Bank: Indicators and Environmental Valuation Unit, Environment Department, Washington DC., 1997.

POLÍTICA SOCIAL, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO SUSTENTABLE

*por Diego Nahuel Salcedo**

RESUMEN

Los primeros años del presente siglo están colocando a la Argentina ante nuevos y renovados retos en materias tan caras para un país, tales como, su viabilidad como unidad territorial políticamente organizada, y la reproducción material exitosa de buena parte de sus habitantes.

La pregunta por la posibilidad de un desarrollo sustentable con equidad se vuelve urgente tras la experiencia de una década de aplicación puntillosa de las recomendaciones de políticas emanadas del “Consenso de Washington”, y sus desastrosos resultados de desguace de las economías regionales, recesión continuada, desigual distribución del ingreso y las cifras crecientes de desempleo, subempleo y pobreza.

Al mismo tiempo, en los últimos años, se ha invertido importantes recursos en el ámbito social que, según todos los estudios, no ha alcanzado para modificar el cuadro recién nombrado, aunque sí ha alimentado focos de corrupción y clientelismo político en diferentes distritos. El desafío de una política social y económica coherente con el imperativo de integración en un proyecto común de desarrollo sustentable, se hace cada vez más imperioso.

En la presente monografía surge el interrogante acerca de las formas que adquiere la participación ciudadana en la adquisición de derechos sociales básicos, tales como el acceso al trabajo, y su vinculación con el desarrollo sustentable.

* Licenciado en Sociología. Correo electrónico: fucha@terra.com.ar

Las propuestas finales intentan acercar posiciones entre el logro de un desarrollo sustentable, las políticas sociales y la vigencia de derechos de una ciudadanía plena, a partir de la consideración de “nuevos yacimientos de empleo medioambientales” y empresas de trabajo cívico/ambiental.

INTRODUCCIÓN

Los primeros años del presente siglo están colocando a la Argentina ante nuevos y renovados retos en materias tan caras para un país, tales como, su viabilidad como unidad territorial políticamente organizada, y la reproducción material exitosa de buena parte de sus habitantes.

Recientemente, ha ocurrido una crisis política, sin precedentes, que terminó con la renuncia de un gobierno elegido democráticamente. La movilización de buena parte de la clase media, en respuesta a las restricciones financieras, y de sectores carenciados ha mostrado, por un lado, la profundidad de la crisis y, por otro, la notoria vitalidad de la participación ciudadana y la movilización popular.

Ante este panorama, surge el interrogante sobre la gobernabilidad futura en un contexto falto de referentes políticos claros que aglutinen la opinión de las mayorías, con reclamos generalizados del tipo “que se vayan todos”, y en medio de una crisis económica profunda.

Precisamente, la pregunta por la posibilidad de un desarrollo sustentable con equidad se vuelve urgente tras la experiencia de una década de aplicación puntillosa de las recomendaciones de políticas emanadas del “Consenso de Washington”, y sus desastrosos resultados de desguace de las economías regionales, recesión continuada, desigual distribución del ingreso y las cifras crecientes de desempleo, subempleo y pobreza.

Al mismo tiempo, en los últimos años, se ha invertido importantes recursos en el ámbito social que, según todos los estudios, no ha alcanzado para modificar el cuadro recién nombrado, aunque sí ha alimentado focos de corrupción y clientelismo político en los diferentes distritos. El desafío de una política social y económica coherente con el imperativo de integración en un proyecto común de desarrollo sustentable, se hace cada vez más imperioso.

En el presente trabajo surge el interrogante acerca de las formas que adquiere la participación ciudadana en la adquisición de derechos sociales básicos, tales como, el acceso al trabajo, y su vinculación con el desarrollo sustentable.

La monografía se dividirá en cuatro partes. En la primera, se hará referencia a los conceptos de ciudadanía, participación y derechos colectivos y su relación con la situación socio-económica reciente. La segunda parte, entra de lleno en el debate sobre la política social y los caminos transitados para resolver la cuestión social. A continuación, se analiza la situación en Mendoza, destacando la participación civil en la política social y las intervenciones para hacer frente al problema del desempleo y la pobreza.

Finalmente, se concluye con algunas propuestas que intentan acercar posiciones entre el logro de un desarrollo sustentable, las políticas sociales y la vigencia de derechos de una ciudadanía plena.

1. CIUDADANÍA, DERECHOS COLECTIVOS Y SITUACIÓN SOCIAL

La **ciudadanía** define la pertenencia a una comunidad políticamente organizada y los privilegios que algunos de sus miembros pueden hacer valer con relación a los otros. La ciudadanía moderna “formaliza” al sujeto individual como titular de derechos iguales, redefiniendo las relaciones entre el individuo y su comunidad. El estatus de ciudadano reivindica la libertad individual contra el Estado, en el carácter “limitado” del sistema político: un Estado constitucional con un mecanismo de división y control del poder.

Según una célebre frase, la ciudadanía “*es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son estos, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones*” (Marshall, p. 37).

Sin embargo, también se observa una creciente tendencia a articular espacios de participación y ciudadanía que se vinculan fuertemente a contextos individuales, locales y globales, más que con relación a las concepciones tradicionales de lo público, que establecen la participación y la ciudadanía desde los ejes que establece el Estado. En ese sentido, habría una reformulación del concepto de ciudadanía a partir de las prácticas culturales y las construcciones de sentido que establecen los sujetos. Así, como plantea Néstor García Canclini, “*ser ciudadano no tiene que ver sólo con los derechos reconocidos por los aparatos estatales a quienes nacieron en un territorio, sino también con las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia y hacen sentir diferentes a quienes poseen una misma lengua, semejantes formas de organizarse y satisfacer sus necesidades*” (García Canclini, 1995).

Los **procesos de participación ciudadana** aparecen, entonces, teniendo en cuenta esta matriz institucionalizada cual es el Estado-nación moderno, “abriendo/cerrando” de manera casi rutinaria los lugares y momentos para que aquéllos se consideren legítimos, aunque sin agotar el arco de posibles actuaciones.

Dahrendorf muestra, por su parte, que la **dinámica de la participación** puede conducir a contrasentidos tales como: inactividad en vez de actuación, inmovilidad en lugar de progreso. Afirma que, “*la participación continua de todos en todo, de hecho, equivale a una definición de la inmovilidad total. Cuando la sociedad política se organiza de tal modo que todos los grupos han de estar representados por doquier, al tiempo que, de hecho, los representantes son delegados, las decisiones se hacen prácticamente imposibles y la participación pierde su significado. Lo que queda entonces es solamente el derecho a estar presentes en debates interminables, pero no la oportunidad de hacer algo, de imponer cambios, por muy limitados que estos sean o por reducida que sea la influencia de los ciudadanos sobre ellos*” (Dahrendorf, p. 176).

Castells entiende, por su parte, que la **participación ciudadana** es uno de los principios de funcionamiento que construyen el Estado-red, adscribiendo a la tesis gramsciana sobre la sociedad civil constituida en torno al Estado y no contra él. Sin participación ciudadana, “*no habrá legitimidad y, por consiguiente, cualquier forma de intervención estratégica del estado tendrá el peligro de no ser entendida por sus ciudadanos. La*

democracia se irá vaciando de contenido para amplios sectores de la población, sobre todo para los 'sin voz', cuya carencia de recursos materiales y culturales, en ausencia de procesos participativos, les condena a ser comparsas o enrabados" (Castells, p. 13).

Nuestro país ha sido testigo de vaivenes periódicos en la participación ciudadana en la cosa pública: clausura total en las dictaduras, apertura en los regímenes democráticos y, cuando primaron en la sociedad los llamados populismos, expresión de una voluntad "política" pre-política, sustancialista, que sólo consideraba el registro pueblo y anti-pueblo. En cambio, en sociedades donde lo democrático es –en esencia– un vacío (Leffort), la ciudadanía evoca un espacio de circulación política. Las identidades son efímeras más que sustanciales, observándose procesos constantes de lucha y construcción del sentido.

Durante las dos décadas pasadas se ha ido operando un cambio significativo en las formas y contenidos de la acción colectiva. De movimientos a favor de los derechos civiles, tras el ocaso de la dictadura (pertenecer a partidos políticos, participar en procesos electorales, libertad de expresión y asociación), a las luchas básicamente gremiales de los '80 y principios de los '90, hasta la más reciente politización del conflicto social con el surgimiento de movimientos colectivos que reivindican los derechos sociales básicos (trabajo, salud, vivienda, educación).

Al calor de estos cambios, nuevos actores han hecho su aparición en la escena cotidiana: movimientos de desocupados, de "piqueteros", Federación Tierra y Vivienda, Corriente Clasista y Combativa, nuevos agrupamientos sindicales, organizaciones de consumidores y, desde fines de 2001, asambleas barriales y de vecinos auto convocados en plena Capital Federal y en las principales ciudades del interior del país.

El contexto en el cual están operando estas manifestaciones novedosas de participación ciudadana en Argentina es el de crisis profunda de la representación política, descreimiento respecto de la acción de gobierno en sus diferentes niveles, y recesión económica de varios años, agravada en los últimos meses por el cóctel explosivo que han formado el llamado "corralito" bancario, el *default*, la devaluación del peso y el consiguiente proceso inflacionario.

La propuesta neoliberal aplicada en los '90 de achicar el Estado y pasar al sector privado y al mercado el liderazgo del proceso de crecimiento, sumado al mantenimiento de un modelo de convertibilidad del peso, privatizaciones y apertura económica, produjo un fenomenal desguace de la industria nativa, desarticulación productiva y regional promoviendo el retorno a un capitalismo financiero/comercial en el cual no conviene tanto producir bienes como valorizar activos financieros y operaciones de compra-venta, viviendo de prestado y aprovechando el dólar barato para consumir bienes y servicios importados. Toda esta fantasía, financiada con endeudamiento externo imposible de pagar, llegó a su fin de manera drástica junto con el año 2001, en medio de decenas de muertos.

En los inicios del nuevo siglo, Argentina se encuentra en una situación paradójica. Casi veinte años de ejercicio ininterrumpido de los mecanismos del sistema democrático, (campañas electorales, elecciones, renovación de autoridades, etc.) junto con la vigencia de la libertad de expresión y asociación en los diferentes ámbitos de la vida social y política, no han impedido la emergencia de una crisis económico-social de gran magnitud, la cual hizo eclosión a fines de diciembre de 2001 con la caída del gobierno del Dr. De la Rúa, en medio de manifestaciones crecientes de descontento popular.

El escenario mencionado hace que no se vislumbren claramente correas de transmisión entre los continuos reclamos sociales y su correlato en expresiones políticas que puedan trasladar tales demandas, de manera consistente, al ámbito de las decisiones institucionales. Los "piquetes", por ejemplo, muestran, por un lado, la profundidad de la crisis social existente pero, también, la dificultad de agregar intereses y dar respuestas sustentables a tales reclamos, habida cuenta que, a lo sumo, logran entregas de alimentos o alguna promesa a futuro, pero no intervenciones de mayor peso y de perdurabilidad temporal.

En Argentina, la expansión del bienestar y los derechos sociales han sufrido un retroceso en el último cuarto de siglo, fruto de la persistente crisis económica que ha agravado la pobreza, el desempleo y el subempleo. La preferencia por el individuo y la empresa privada ha implicado la aceptación de un alto grado de desigualdad económica y social, y una cierta hostilidad hacia la llamada "cultura de la dependencia" de

los pobres respecto de las provisiones públicas en materia de subsidios y ayudas sociales.

Asimismo, el aumento del delito da pie a sectores conservadores a repetir, *ad nauseam*, el aumento de las penas como castigo ejemplificador para aquellos a quienes se responsabiliza por dicho índice, teniendo escasa consideración la dinámica excluyente que genera el propio modelo económico vigente. Desde otra posición, se enfatiza que: “...*las dificultades provocadas por situaciones de extrema desigualdad no pueden ser definidas como problemas individuales sino que constituyen problemas sociales, colectivos. No se trata de garantizar simplemente un mayor acceso, vía mercado, a la educación, a la vivienda o la salud, sino de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de esas necesidades*” (Guimaraes, p. 25).

El grado de desigualdad social, conflicto cultural y fragmentación política se ha agudizado en los últimos diez años. El espectro de la fragmentación social, política y psicológica persigue a nuestra sociedad. Las divisiones sociales están desgarrando el tejido mismo de la vida urbana y son testimonio de que las ciudades y los modos de vida urbana provocan conflictos y sufrimientos que pueden debilitar a toda la sociedad. En ese marco, las ciudades, como entidades políticas, se encuentran frente al siguiente dilema: ¿van a convertirse en sistemas que generan mayores desigualdades o en promotores de la ciudadanía y el bienestar con el respaldo de contratos sociales locales? El aporte que, en este sentido, puede dar una planificación de los recursos provenientes de políticas sociales consensuadas y participativas es invaluable.

Nuestra sociedad será en serio democrática, y materializará un estilo de desarrollo que privilegie la justicia social, si viabiliza el ejercicio real de esos ideales a través de procesos sociales concretos, por vía de las instituciones que regulan las vidas de los individuos. El ejercicio de los derechos de ciudadanía debe superar la acción individual, y aun la colectiva dispersa, propendiendo a que la toma de decisiones involucre la participación de las diferentes organizaciones sociales, fortaleciendo una estructura de oportunidades de participación que permita la satisfacción de necesidades de toda la población.

2. EL NUDO GORDIANO DE LA POLÍTICA SOCIAL, ¿DESIGUALDAD O EXCLUSIÓN?

En este trabajo, consideramos a la política social como un conjunto sistemático de decisiones y acciones que tienen como fin dirigir el producto del esfuerzo de la sociedad hacia la satisfacción de las necesidades de sus integrantes.

Las políticas sociales requieren un nivel de acción estatal y de decisión política para seleccionarlas, orientarlas y generar los medios que permitan ponerlas en práctica. Y requieren, asimismo, de la acción social organizada para llevarlas a la realidad.

Por cierto que las formas de resolver la “cuestión social” se relacionan con las posturas prevalecientes sobre aspectos como la pobreza, las razones que llevan a que ésta aumente o disminuya, el papel que se considera legítimo le toca desempeñar al Estado, a la sociedad civil, a los propios receptores de ayuda, etc.

Como aproximación inicial al tema, pueden destacarse dos posiciones: una de ellas, enfatiza los procesos estructurales que a nivel socio-económico producen una desigualdad social creciente y que, por tanto, la manera en que la pobreza se superará tendrá relación con la puesta en práctica de medidas que afecten la distribución del ingreso, de tipo fiscal, impositivo, de absorción de demanda laboral por obras públicas; mientras que la otra, entiende que hay fenómenos de exclusión social que marginan a muchas personas de los circuitos reconocidos del mercado de trabajo y consumo.

Para el primer caso, se proponen **políticas de integración social** que, sin referirse explícitamente a ella, neutralizarían la pobreza al igualar crecientemente las condiciones de vida de la población, configurando efectivamente a sus miembros como ciudadanos plenos de derechos sociales. En el segundo caso, se promueven **políticas de inclusión social**, hacia los colectivos más desfavorecidos por los procesos de ajuste económico, buscando la participación de los propios beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil en la resolución de sus problemas.

Es posible relacionar ambos enfoques con otros dos, a saber:

- a) Los que hacen eje en uno de los dos polos explicativos de la pobreza: subjetivo/individualista - objetivo/estructuralista;

- b) Los que proponen como solución a la cuestión social, un “Ingreso Universal Garantizado” para todos los ciudadanos, y aquellos que refuerzan los principios de utilidad social y el par derechos/deberes, para dar cuenta de esta nueva cuestión social proponiendo renovados enfoques sobre el empleo.

Cuadro comparativo sobre distintos enfoques respecto de la pobreza y las políticas sociales

CARACTERÍSTICAS	ÉNFASIS EN LA EXCLUSIÓN SOCIAL	ÉNFASIS EN LA DESIGUALDAD SOCIAL
Tipo de explicación principal de la pobreza	Factores subjetivos y grupales localizados	Factores estructurales-socioeconómicos
Caracterización de los procesos en curso	Exclusión social	Desigualdad social
Acciones preferidas para combatir el problema	Acciones pro inclusión social Focalización	Acciones pro integración social Universalismo
Énfasis principal	Derechos/obligaciones Principio de utilidad social	Derechos sociales Principio de deuda social
Aspectos salientes de la implementación	Políticas activas Internalización de la responsabilidad personal Tratamiento caso por caso	Políticas pasivas Externalización de la responsabilidad personal Tratamiento general
Participación ciudadana	Acotada a la lógica de proyectos sociales concretos ¹ Despolitizada, sin contenidos sustantivos de cambio social	De carácter amplio, politizada y enmarcada en cambio social progresivo
Destinatarios de la política	Pobres, marginados sociales	Clases medias y bajas
Ejemplos de cada enfoque	Planes Trabajar, <i>workfare</i> Micro-proyectos participativos	Políticas sectoriales del Estado de bienestar Ingreso de ciudadanía
Críticas provenientes desde el otro enfoque	Lógica asistencial, cortoplacista, compensatoria Fomenta trampas de pobreza Culpabiliza a propios pobres	Falta de eficiencia, filtración a quienes no necesitan. Fomenta el parasitismo social y la dependencia

Fuente: elaboración propia en base a diferentes autores.

¹ Refiriéndose a esto, Cardarelli y Rosenfeld afirman que, “los individuos y grupos pobres contruidos desde la racionalidad técnica como ‘beneficiarios’ a partir de carencias específicas, se colocan en espacios reales y simbólicos de participación reducidos al campo acotado y predefinido por el déficit (juntarse para dar de comer, para construir obras de infraestructura, capacitarse para la atención de niños, etc.)”. Op.cit. p.85. Ahora bien, ¿de qué manera puede ampliarse el campo de participación cuando el horizonte vital de los involucrados parece ser precisamente ese ya dado?

Zubero, por ejemplo, propugna disociar empleo e ingresos con la siguiente argumentación:

“El vínculo ciudadano, el vínculo de los derechos y las responsabilidades desarrollado entre todos los miembros de una comunidad moral, fue sustituido por el vínculo de las actividades productivas, por el trabajo para el mercado.

El empleo se ha convertido así en el principal mecanismo de inclusión en las sociedades de mercado. . . Cuando el paro entra por la puerta, la ciudadanía sale por la ventana. Mediante la asociación entre ingreso y empleo, el capitalismo ha transgredido una delicada frontera: la frontera de los derechos humanos, la frontera de la ciudadanía, y ha introducido en la esfera de los derechos el requisito de la utilidad.

Se introduce así una ruptura en nuestra retórica sobre la ciudadanía moderna y los derechos humanos. Una profunda ruptura en el contrato social moderno

No es posible hacer depender los derechos asociados a la ciudadanía del funcionamiento libre del mercado. Hay que recuperar el contenido político de la ciudadanía. Pero hay que recuperarlo en la práctica. De ahí la reivindicación de disociar del empleo aquella renta básica considerada como mínimo vital para llevar una existencia digna mediante la instauración de un salario universal”²

Giovanna Procacci, cercana al autor mencionado, critica abiertamente las propuestas individualistas disintiendo con quienes sostienen que la ciudadanía social genera pasividad y un círculo no virtuoso de asistencia permanente y subordinación. Por el contrario, sólo la posesión de derechos sociales favorece la participación pública. Para ella:

“los actuales procesos de subjetivación en el tratamiento de la exclusión son riesgosos porque al negarles su carácter político, disimulan el hecho de que la pobreza denuncia una relación social. En tal situación, se desvincularía la pobreza del problema de la desigualdad para convertirla en una cuestión de exclusión, entendida como marginación y ‘falta de’. En tal condición, se plantean estrategias individuales de reinserción, como lo hace Rosanvallon a partir de un concepto de derecho procesal y un criterio de

² Zubero, Imanol, “Repensar el empleo, repensar la vida”, Madrid. Mimeo inédito. 2000.

*‘equidad de tratamiento’. Para Procacci, estas posiciones que admiten la ruptura del tejido social como un hecho irreversible disimulan que nos hallamos ante un proceso de descuidadización, que plantea nuevamente la cuestión acuciante del estatuto de los pobres”.*³

La contestación a estas críticas por parte de Rosanvallon es igualmente certera. Considera que las propuestas que disocian empleo e ingresos separan cada vez más las esferas de la eficiencia y la solidaridad, llevando al extremo las contradicciones de un Estado providencia pasivo, y contribuyendo a edificar una resignación indemnizada a escala de toda la sociedad. El intelectual francés constata, asimismo, las paradojas del derecho al trabajo, en tanto que, –a diferencia de los derechos civiles cuya única función es incrementar la esfera de autonomía de los individuos y son una pura concesión (derechos-libertad o derechos-autorización)– constituye un derecho social, representando una deuda de la sociedad hacia los individuos (derechos-crédito). Por eso mismo, acota Rosanvallon, el derecho a la asistencia queda en parte indeterminado entre la obligación positiva y el deber moral de la sociedad para con los necesitados.

Ya en el terreno de las propuestas, aboga por un Estado providencia activo, que facilite la inserción de las personas por vía del reencuentro con actividades laborales y de capacitación para una sociedad que hoy es más compleja y difícil de leer que cincuenta años atrás. El tratamiento de las situaciones sería más individualizado, buscando descifrar en las trayectorias de los sujetos las claves de una inserción exitosa en la sociedad. Antes que un nebuloso derecho al ingreso y a la existencia, propone un derecho a la utilidad social.⁴

Partiendo con un tono, si no conciliador, al menos descriptivo de la situación imperante en Europa, fundamentalmente, Bottomore afirma que en los países industrializados se han debatido en los últimos veinte años los derechos sociales, su alcance y legitimidad más que ningún otro tema. En ese sentido, se pregunta:

“¿Deben incluirse en los derechos sociales la vivienda, facilitada, si es necesaria, por la autoridad pública; el empleo, la participación en un grado u

³ Raggio, A., “Reseña bibliográfica”, en Revista Socialis núm. 1, Buenos Aires, 1998.

⁴ Rosanvallon, Pierre, “La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia”, Manantial, Buenos Aires, 1995.

*otro, de los empleados en la gestión empresarial...? Estas cuestiones dividen claramente a los partidos políticos de izquierda y de derecha, dependiendo de las distintas concepciones y filosofías sociales que guían los actos de los partidos en sus esfuerzos por influir en el curso de los acontecimientos”.*⁵

Desde América Latina, azotada por el ajuste estructural, la pobreza creciente y las recetas meramente compensadoras de los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, Calderón retoma un hilo argumental que coloca la reafirmación de los derechos ciudadanos en la agenda social de nuestros países, al entender que:

“En nuestra sociedad la pobreza se entiende como una marca de inferioridad que desvaloriza el ejercicio de los derechos individuales; no existe aquí el ciudadano, existe el pobre como figura plena de atributos negativos: carente, desprotegido, marginal, que debe ser atendido por la tutela estatal o la filantropía privada.

*No se logra universalizar derechos ni enraizar la ciudadanía en las prácticas sociales. La conquista de la ciudadanía implica entonces reconocer el desarrollo de políticas que reviertan el cuadro social y un tratamiento público del conflicto y su vinculación con la equidad y el desarrollo. Esto depende de que en la trama de los intereses, se dé una construcción de espacios públicos en los que el conflicto sea legitimado y canalizado por vía de la participación ciudadana”.*⁶

3. POLÍTICA SOCIAL, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN MENDOZA

3.1. Espacios institucionalizados de participación de la sociedad civil en la política social (1997- 2002)

La Subsecretaría de Desarrollo Social del Gobierno de Mendoza considera que el Estado tiene un papel irrenunciable en el desarrollo social de la Provincia, pero también, considera muy relevante el accionar de la

⁵ Bottomore, Tom, “Ciudadanía y clase social, cuarenta años después”, Alianza Editorial, Madrid, p. 130., 1992.

⁶ Calderón, F., “Derechos humanos, ciudadanía y desarrollo humano”, en: Revista Socialis, N°1., 1999.

sociedad civil en el bienestar de muchas familias mendocinas y es por eso que reserva un papel fundamental a las organizaciones que componen la sociedad civil, las cuales aportan su experiencia acumulada, flexibilidad para atender una demanda variada y cambiante, un conocimiento profundo de las realidades específicas que son su campo de acción, y el aprovechamiento de los recursos propios.

El Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES), creado en 1997 por ley N° 6462, define como finalidad:

“...financiar programas y proyectos destinados a contribuir a la superación de la pobreza, a apoyar el ingreso económico de las familias y generar empleo. En lo particular, establecerá líneas de financiamiento respetando los criterios técnicos del plan de acción anual correspondiente para:

- a. Programas alimentarios, nutricionales y asistenciales;*
- b. Programas de generación de empleo temporal o de emergencia y de capacitación y reconversión laboral;*
- c. Programas de apoyo técnico a las micro y pequeñas empresas;*
- d. Proyectos sociales de infraestructura comunitaria, fortalecimiento de la sociedad civil, autogestión y atención de servicios sociales.”*

Mientras que los artículos 8 y 9 enmarcan la conformación de ámbitos de participación ciudadana en la política social mendocina:

Artículo 8.- La Subsecretaría de Desarrollo Social conformará un Consejo Consultivo con representantes de los Municipios y las entidades intermedias. El Consejo tendrá las siguientes funciones:

- a. Proponer a la Administración del Fondo estrategias de intervención en materia de superación de la pobreza y desempleo;*
- b. Servir de nexo entre la Provincia y los Organismos y entidades locales involucradas en el desarrollo social;*
- c. Controlar la ejecución de los Programas y Proyectos financiados por el Fondo.*

Artículo 9.- Se invita a los Municipios a que dispongan la creación de Consejos Sociales, con amplia participación de la sociedad civil y con similares funciones a las establecidas en el artículo precedente.

En el año 2000, y ya con una nueva gestión de gobierno, se retoman estos principios de gestión social participativa⁷ cuando se sanciona la ley 6783, que crea el Plan de Integración y Desarrollo Social “Entre Todos”, el cual contó con 15 millones de pesos para la ejecución de cinco líneas programáticas, bajo la forma de un “*ingreso mínimo para la ciudadanía, definido como subsidio mínimo mensual por hogar no inferior a \$150, a saber:*”

- 1. Producción y trabajo*
- 2. Protección integral de la familia, la infancia y la adolescencia*
- 3. Integración laboral para discapacitados*
- 4. Refacción de hábitat*
- 5. Pensiones para ancianos indigentes o inválidos”*

La resolución 1579/2000 aprueba el Manual Operativo del Plan, el cual define la creación de “Mesas de Concertación Departamentales”, considerando a éstas como el nivel de gestión territorial asociada del Programa, y fijando su conformación y funciones como sigue:

“3. La Mesa estará integrada por:

- Un representante del Municipio, sugiriéndose al referente del Área Departamental de Apoyo Laboral;*
- Un representante del H. Concejo Deliberante del Departamento, designado por ese Cuerpo;*
- Un representante de la Federación Agraria de la Provincia de Mendoza;*
- Un representante del Consejo Social Departamental u organización de segundo grado de Familia, Niñez y Adolescencia;*
- Un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Social”.*

“La citada Mesa de Concertación contará con la asistencia, asesoramiento y consulta de aquellos organismos técnicos relacionados con la producción regional (INTA, IDR, Universidades, etc.)”.

⁷ Las diferencias principales de las Mesas de Concertación con los anteriores Consejos Sociales eran la cantidad de miembros en uno y otro, y el carácter predominante en cada caso (operativo / asambleísta).

“4. Son funciones de la Mesa de Concertación Departamental:

- *Recibir la demanda de beneficiarios potenciales;*
- *Evaluar la registración existente en el Municipio;*
- *Controlar la adecuación con los criterios de elegibilidad;*
- *Priorizar los beneficiarios y asignarlos a alguna línea programática;*
- *Preseleccionar y remitir copia de las planillas con los beneficiarios potenciales, al Comité Operativo Provincial;*
- *Colaborar con los Controles de Gestión que se realicen desde el Área de Apoyo Laboral”.*

En la segunda mitad del año 2000, y durante el 2001, las funciones de las Mesas de Concertación no variaron de manera significativa,⁸ abocándose a aprobar y controlar los listados de beneficiarios de planes de empleo transitorio en cada Departamento.

Tras la crisis política de diciembre de 2001, el nuevo año se inicia con la declaración por parte del Gobierno Nacional de la “emergencia alimentaria y ocupacional”, la cual habilita la firma de convenios con cada una de las provincias para el financiamiento de programas alimentarios y de empleo.

En el caso de Mendoza, el **Programa de Emergencia Alimentaria** dispuso de \$14.800.000 anuales destinados a cubrir demandas nutricionales de las familias carenciadas mediante el “Seguro Alimentario” (vales de comida canjeables en pequeños comercios), mientras que, por el **Programa Jefes de Hogar Desocupados I**, se destinarían \$29.600.000 anuales para planes de empleo transitorio. En esta primera etapa, el rol de las Mesas de Concertación no varió significativamente ya que debían elevar planillas de alta y baja de beneficiarios y controlar la realización de las contraprestaciones, como en años anteriores.⁹

⁸ Sí hubo matices en la conformación de las Mesas. Por lo general, en aquellos de extracción justicialista se mantuvieron los Consejos Sociales, aunque con el nuevo formato, mientras que en otros hubo una adscripción más estricta a la reglamentación. Esta intentaba conciliar las demandas de participación ciudadana con la exigencia de eficiencia y celeridad en las decisiones. Tiempo después, se permitió la ampliación en el número de miembros y organizaciones representadas en las Mesas bajo el requerimiento que no se entorpeciera el proceso de toma de decisiones.

⁹ Los fondos del “Jefes - I” se asignaban a una cuenta de la Provincia (de manera siempre tardía) quedando a su cargo la gestión del mismo, a través del Programa de Empleo y Capacitación Ocupacional.

En ese sentido, los convenios complementarios entre la Provincia de Mendoza y los Municipios establecían estas cuestiones:

“Cláusula 4º.- ‘La Municipalidad’ se obliga a la conformación de Mesas de Concertación Departamental en respuesta a lo normado por Resolución Ministerial N° 1579/00 en el marco de la Ley Provincial N° 6783/00”.

“Cláusula 5º.- ‘La Municipalidad’ conjuntamente con la Mesa de Concertación, verificarán que los beneficiarios den cumplimiento a las siguientes contraprestaciones:

- 1. Realizar los controles de embarazo, y posparto.*
- 2. Cumplir con las vacunaciones obligatorias y controles mensuales de crecimiento y desarrollo de niños de hasta dos (2) años.*
- 3. Garantizar la asistencia de los hijos a los establecimientos educativos correspondientes.*
- 4. Controlar que los beneficiarios participen efectivamente de los proyectos productivos o socialmente relevantes y/o tareas ocupacionales a los que hubieren sido afectados”.*

Pero, al anunciarse el **Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados II**, la metodología a utilizar se modificó. La inscripción se realizó en los municipios a todo aquel que cumpliera los requisitos, enviándose la información directamente a Nación (por Internet o planillas Excel). El Ministerio de Trabajo comenzó a liquidar mensualmente –a partir de mayo– los pagos correspondientes.

El decreto de creación del Programa estableció la conformación de Consejos Consultivos Municipales y uno Provincial, con funciones semejantes a las que ya cumplían las Mesas de Concertación. Es por eso, que estos Consejos replicaron en gran medida aquel esquema inicial, si bien, en cumplimiento del Convenio marco entre Nación y Provincia, se amplió en un cincuenta por ciento la cantidad de miembros.¹⁰

¹⁰ La participación de las organizaciones de la sociedad civil en las Mesas de Concertación ha tenido resultados disímiles. Por ejemplo, en un departamento del Gran Mendoza, la participación confesional ha tenido escasa duración, mientras que, la correspondiente a una organización productiva de base agraria (Federación Agraria Argentina) se mantiene desde el primer momento. De aquí que, el balance entre los costos por participar y los beneficios potenciales son contrapesados y evaluados en cada caso de manera diferente.

Como en un primer momento, en dicho Programa, no se establecieron cupos por departamento y, al principio, no estaba claro si podían elevarse bajas de beneficiarios, el rol de las Mesas quedó básicamente limitado a lo consultivo,¹¹ puesto que las altas se otorgaban a nivel central, luego de cruces informáticos.

3.2. Planes de empleo, contraprestaciones y el desafío del desarrollo sustentable

Durante el año 2001 se entregaron 125.203 prestaciones de empleo transitorio (10.433 beneficiarios mensuales promedio), y hasta mayo de 2002, cerca de 11.000 prestaciones mensuales, con una distribución de recursos consensuada con los municipios a partir del Índice Socio-laboral (ISL).

Las líneas principales en las que desempeñaban actividades los beneficiarios fueron:

Líneas de empleo	% sobre Total
Productivo – Comunitaria	47,7 %
Jefas de Hogar ¹²	18,5 %
Empleo Rural	14,8 %
Pacto Metropolitano / Limpiavidrios	7,5 %
Vivienda	5,3 %
Socio – Productiva	3,2 %

¹¹ En parte, esto se debía a la publicidad del Plan que planteaba la prestación como un "derecho familiar de inclusión social", y en parte, a la propia indefinición del mismo, si era un ingreso ligado a contraprestaciones laborales, a obligaciones parentales, a la simple necesidad detectada, o como derecho incondicional.

¹² Este es un Programa vigente desde el año 2000, por el cual mujeres con baja o nula escolaridad completan la educación primaria/secundaria, o cuidan a los chicos de quienes estudian a cambio de una prestación en dinero de ciento cincuenta pesos mensuales.

Tipología de proyectos sociales de empleo en los Departamentos (años 2001 y 2002)

1) **Contraprestación educativa**

Finalización de estudios primarios – Plan Jefas de Hogar.

2) **Apoyo en instituciones sociales, educativas y sanitarias**

Apoyo en bibliotecas, apoyo a comedores escolares, atención refrigerio, auxiliar de guarderías y Jardines, auxiliar de celador, limpieza en Centros de Salud.

3) **Actividades de utilidad social y cuidados personales**

Salud reproductiva, prevención del cáncer, recreación de niños y ancianos, atención de ancianos, apoyo a adolescentes vulnerables, prevención de violencia intrafamiliar, promotores de salud.

4) **Actividades comunitarias y producciones socialmente valoradas**

Manos unidas (preparación de dulces y salsas en conserva), ropero comunitario, taller de reciclado de ropa, taller de enseñanza de tapiz y telares, reciclado de calzado, red de auxiliares vecinalistas.

5) **Construcción de infraestructura local, comunitaria o viviendas**

Construcción Plaza Azocar, construcción centro comunitario, ampliación Iglesia de San Carlos.

6) **Actividades en zonas rurales**

Cosecha, poda, labores culturales, etc.

7) **Cuadrillas ambientales (limpieza de calles, desmalezado, etc.)**

Espacios verdes, servicios públicos, reparación de arterias y baches, parqueización y urbanización, brigadas ecológicas, “limpiemos las hojas”, apoyo Defensa Civil, higiene urbano ambiental.

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de bases de Empleo.

Como puede observarse, el arco de actividades realizadas por los beneficiarios de planes de empleo transitorio es amplio y responde a necesidades locales, requerimientos de cuidados personales, promoción comunitaria, apoyo a servicios sociales, labores culturales en zona rural, capacitación y finalización de estudios, entre otros.

Se realizan, asimismo, actividades de cuidado y preservación del medio ambiente; en varios casos son actividades de muy baja productividad como limpieza de calles, desmalezado, etc. Esto da lugar a fuertes críticas respecto de la poca utilidad de estos planes para dignificar a las personas, etc. Sin embargo, es posible trascender esta mirada pesimista y hasta cínica, observando que, en otros casos, efectivamente se organizan “brigadas ecológicas” que cuidan el medio ambiente permitiendo una vida urbana en consonancia con los imperativos ecológicos de la comunidad. Valga como ejemplo, algunas actividades realizadas por beneficiarios de planes de empleo en el departamento de Luján de Cuyo:

- Erradicación de basurales en Zona Sur, Ruta 7, Ruta 82, Parque Industrial, etc.;
- Limpieza y mantenimiento de barrios;
- Plantación de árboles en perilago del dique Potrerillos;
- Limpieza de caudales de riego;
- Cuidado y posterior uso de plantines en vivero municipal.

Por su parte, el desarrollo sustentable implica no sólo un aumento en el nivel y la escala de las actividades económicas, sino también, una mejora cualitativa en la calidad de vida de los ciudadanos, y la preservación del capital natural que constituye el medio ambiente.

Así, aunque se produzcan ciclos económicos de crecimiento, si no se adoptan medidas para fomentar el desarrollo sustentable, no se producirá un aumento del empleo ni un cambio a un modo de producción de bienes y servicios que utilice normas ambientales exigentes.

¿Bajo qué formas es posible impulsar de manera decisiva a la Provincia de Mendoza hacia un futuro ambientalmente más sostenible y una política local sensible al medio ambiente? Esta pregunta obedece a problemáticas más amplias que las aquí tratadas. En efecto, la puesta en práctica de estrategias urbanas socialmente adecuadas y ambientalmente sostenibles, que respondan a la diversidad de los ecosistemas, a sus recursos potenciales y a las necesidades percibidas por las comunidades locales, exige apartarse de la ordenación ambiental correctiva *a posteriori* para pasar a **políticas ambientales de prevención activa**.

Pero, para facilitar estas políticas, los programas sociales pueden resultar de utilidad, ya que actualmente hay poco más de sesenta mil beneficiarios dentro del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, un número significativo si se considera que en el año 2001 estaban bajo este tipo de planes cerca de quince mil personas.

Volviendo a las políticas de prevención activa del medio ambiente, ¿cómo alcanzarlas?...

Mediante una explotación más racional de los recursos que aumente la eficiencia de la economía urbana:

- a) Extendiendo la vida útil de la infraestructura, los edificios y el equipo existentes, por la vía de un mejor mantenimiento;
- b) Movilizando los recursos latentes, subutilizados, mal utilizados o desperdiciados en la ciudad “legítima” y en la ciudad “ilegítima”: terrenos baldíos, edificios públicos y privados desocupados, el potencial de inversión no financiera en construcciones por el sistema de autoayuda, el reciclado de los desechos, etc.

Para poder cumplir estas tareas de mantenimiento y movilizar recursos materiales, el aporte de nuevos yacimientos de empleo, partiendo de la base de los planes sociales actuales, resulta un buen punto de partida. Revalorizar los deseos y conocimientos de la población necesitada de la Provincia y conectarlos con el resto de sus conciudadanos para, entre otras cosas, poner nuevamente en valor territorios y ambientes es una tarea urgente.

La Subsecretaría de Desarrollo Social de Mendoza y varios municipios han reconocido esto, y están trabajando juntos en proyectos comunes y declarados de interés provincial, a saber:

- a) La plantación de árboles en toda la zona del perilago del dique Potrerillos, actividad que realizan jefes desocupados de la zona y que, a futuro, representa una inversión ecológica y turística de primer orden;
- b) La erradicación de basurales clandestinos a lo largo y ancho de la Provincia, en colaboración con los organismos pertinentes;

- c) La limpieza de los canales de riego, en conjunto con el Departamento General de Irrigación, para brindar un servicio de calidad a los regantes.

De esto se infiere que el control de las transformaciones sociales en la Provincia debiera convertirse en un proceso de expansión de las capacidades y facultades humanas, de ampliación de los límites de las opciones. Este cambio en la concepción del desarrollo hacia el concepto de desarrollo humano sustentable, o sea, el desarrollo de la persona, para la persona, incluida la creación de oportunidades económicas para todos, y por la persona, que exige enfoques participativos, debería ser la fuerza motriz de la gestión socio-urbana, y por ende, elevar la participación ciudadana y la calidad de vida al primer plano del futuro próximo.

Para poder alcanzar mínimamente estos objetivos, es necesario romper inercias de larga data que sólo permiten el ejercicio de una participación acotada de los vecinos en la resolución de problemas menores. Esta situación se reproduce en el municipio, en la relación que éste establece con el ciudadano en los diferentes espacios de participación que abre, como por ejemplo, en la presentación de Proyectos para el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Los que “participan” de estos espacios son los “activos”, los que reconocen las reglas del juego y existen para el municipio, lo que se sanciona a través de la adquisición de una condición, el reconocimiento de su subjetividad como organización (su “personalidad”), a través de la personería jurídica.

Por otro lado, el desconocimiento de esta subjetividad, muchas veces, afecta iniciativas que pudiendo propiciar un mejoramiento de la calidad de vida de la población, por el hecho de ser concebidas desde una institucionalidad rígida no logra concretar sus objetivos.¹³

Los ejemplos recién citados, y muchos otros, están mostrando el camino para ir ejerciendo una política activa de cambio urbano, creando –al

¹³ Caldarelli y Rosenfeld explicitan esta restricción cuando indican que: “cualquier proceso participativo, en el que la acción colectiva trascienda la demanda particularista de bienes y servicios, es vivida por los operadores de las políticas sociales como un cuestionamiento al modelo de gestión vigente. Este fenómeno de ‘miedo a la participación’ es tan viejo como los conflictos en las relaciones de poder, aunque adquiere una connotación visiblemente paradójica en el campo de los programas sociales que persistentemente la proclaman” (p. 74).

mismo tiempo– nuevas posibilidades laborales. Algunas propuestas en este sentido, podrían ser:

- Otorgar facultades a las comunidades locales mediante estrategias que las capaciten para la autonomía urbana, financiando iniciativas comunitarias. Aunque no sea fácil, la participación de la comunidad es indispensable para la cohesión social.
- Combatir el territorio fragmentado y luchar contra la exclusión social antes de que cristalice territorialmente, mediante políticas que alivien la pobreza urbana, promuevan la integración social y generen empleo. La cuestión estriba, entonces, en saber cómo satisfacer la demanda de dignidad de la población marginada (Lapeyronnie, 1993).
- Establecer una colaboración asociativa para el cambio entre la sociedad civil, el Estado y el mercado, en el contexto de economías mixtas con énfasis especial en la administración participativa y un mayor involucramiento ciudadano.

CONCLUSIONES PROVISIONALES Y PROPUESTAS

Las estrategias respecto al desarrollo urbano, social y ambientalmente sustentables, debieran regirse por los principios resumidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (junio de 1992) y, en particular, por el primer principio, a saber: *“Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”*.¹⁴

A partir de esto, y de lo analizado en capítulos precedentes, se esbozarán algunas propuestas que intenten ligar de manera provechosa las preocupaciones medioambientales y del desarrollo sustentable con las políticas sociales –más precisamente con los llamados programas temporales de empleo–.

¹⁴ Sachs-Jeantet, Céline, “Ciudad y Gestión de las Transformaciones Sociales”, Documentos de debate núm. 2, UNESCO, 1995.

Previamente, se mostrará un cuadro de análisis FODA (Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas) detectado entre las variables previas.

ANÁLISIS FODA AÑO 2002	PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO JEFES/JEFAS DE HOGAR	DESARROLLO SUSTENTABLE Y ACCIONES MEDIOAMBIENTALES
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter masivo • Financiamiento asegurado • Repara una deuda social 	<ul style="list-style-type: none"> • Son parte de la agenda para la opinión pública y los medios
DEBILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • En su forma actual, los planes estigmatizan a los beneficiarios y producen “compasión” o enojo en el resto de la gente 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca agregación y representación institucional de sus principales demandas (atomización y dispersión)
OPORTUNIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de esfuerzos para mejorar impacto de contraprestaciones • Escalamiento hacia empresas cooperativas autogestionadas de trabajo pro-ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Colocar en la agenda pública los temas relacionados con el desarrollo sustentable • Mejorar sensiblemente el entorno ecológico urbano y el medio ambiente en Mendoza
AMENAZAS	<ul style="list-style-type: none"> • Inacción, falta de propuestas novedosas para el ejercicio de las contraprestaciones • Continuación de actividades de escasa utilidad social, falta de coordinación basada en diagnósticos participativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de las oportunidades nombradas por inacción, incredulidad, etc. • Creencia en que sólo valen los mega-proyectos de desarrollo y medioambientales, y no las propuestas de menor escala

Propuestas

a) Modificaciones en los programas de empleo transitorio

Los cambios necesarios se refieren a varios aspectos. Uno es el carácter que asumen los mismos. Hasta ahora, los planes son ayudas no remunerativas, tienen una duración relativamente baja (unos tres meses en promedio, con posibilidad de renovación), y entregan un monto inferior al salario mínimo (\$150), a cambio de una contraprestación de utilidad social de 4 ó 6 horas diarias. Tienen un formato paradójal: no son empleos formales pero exigen contraprestaciones de tipo laboral.

Se plantean tres modificaciones a los Programas de empleo:

- 1) Monto: suma fija no inferior a \$250 mensuales y otra, variable, vinculada a la cantidad de hijos o dependientes a cargo (el rango de ingresos variaría entre 250 y 450 pesos mensuales).¹⁵
- 2) Duración: extensión a seis meses, como mínimo, y prorrogable. Esto brindaría un horizonte de mayor previsibilidad a las familias.
- 3) Carácter: redefinición de los mismos como “servicio público” o “trabajo cívico”,¹⁶ dándoles una mayor importancia que en la actualidad. Sin ser una carga jurídica para el Estado, constituiría sí una fuerte toma de posición a favor de la integración social.

b) Creación de “yacimientos de empleo” medioambientales

Los “yacimientos de empleo” son áreas de actividad innovadoras en las que las necesidades de los ciudadanos no están suficientemente satisfechas, por su reciente aparición como actividades con contenido económico. Son potenciales nuevas actividades empresariales fruto del análisis de las nuevas necesidades sociales.¹⁷ En este caso, se relacionan con necesidades del medio ambiente y el desarrollo sustentable. ¿Cómo hallarlos? En realidad, ya están prefigurados en las actividades que hoy realizan muchos beneficiarios de planes sociales y voluntarios de organizaciones civiles.

Estos “servicios del medio ambiente”, en el ámbito de la iniciativa local pueden ser: el tratamiento de residuos, gestión del agua, protección y mantenimiento de las zonas naturales, regulación y control de la contaminación e instalaciones correspondientes, agricultura ecológica, etc.

¹⁵ Si se consideran valores excesivos, tener en cuenta que, a la fecha, el poder de compra alimentario de los planes equivale a \$85 de diciembre, y a \$110 para el del resto de los bienes. La asignación por hijo es una apuesta por la equidad de tratamiento con los trabajadores formales y con las diferentes situaciones familiares.

¹⁶ Conforme conceptualiza Ulrich Beck –en “Un nuevo mundo feliz”–, el receptor del dinero cívico realiza públicamente un trabajo cívico importante y eficaz, vinculado al compromiso cívico con la comunidad.

¹⁷ A principios de 1995, la Comisión Europea, motivada por el problema del desempleo, elabora un estudio sobre “las iniciativas locales de desarrollo y empleo”. Este estudio propone una serie de posibles nuevos mercados para combatir el desempleo, a los que llama “yacimientos de empleo”.

c) Creación de empresas o cooperativas autogestionarias de trabajadores cívico/ambientales

Se relacionan con los “yacimientos de empleo” pero a un nivel superior de concreción e institucionalidad. El desafío es detectar áreas posibles de actividad regular (con o sin rentabilidad económica inmediata, pero sí con retorno socialmente relevante), en donde trabajadores cívico/ambientales puedan formar empresas o cooperativas autogestionarias para el procesamiento de ciertos materiales, tratamiento de desechos, manejo de cartón, botellas, reciclado de papel, etc.¹⁸ Las autoridades públicas a nivel provincial y municipal debieran fomentar estas empresas mediante desgravaciones impositivas, facilidades administrativas y otros incentivos.

d) Incorporación de profesionales en ecología urbana y ambientalistas en el Consejo Consultivo Provincial y Mesas de Concertación Departamentales

Dada la importancia que están cobrando estas instancias, en donde se observa desde hace varios años una activa participación ciudadana (en el ámbito de las políticas sociales), el aporte de sectores vinculados al desarrollo sustentable, a la ecología urbana y al cuidado del medio ambiente resultaría muy importante para ampliar la mirada hacia estas problemáticas.

e) Elaboración de diagnósticos locales medioambientales y tareas de coordinación institucional

Si el punto anterior se cumple, pueden generarse diagnósticos locales medioambientales que indaguen hacia dónde corresponde dirigir los esfuerzos en cada caso (en las actividades de los “yacimientos de empleo”, en la constitución de qué tipo de empresas medioambientales, por ejemplo) y, al mismo tiempo, en qué territorios debieran darse procesos de articulación y sumatoria de esfuerzos, para alcanzar mejores resultados en el desarrollo sustentable de las regiones de la Provincia.

En conjunto, las cinco propuestas aquí esbozadas intentan pasar del momento actual a uno proyectado diferente y superador.

¹⁸ Una experiencia, ya en marcha, de este tipo –muy interesante– la realiza la Municipalidad de Godoy Cruz con los recolectores de cartón que habitan en la zona pedemontana. También, en Lomas de Zamora se ha formado una cooperativa que procesa dichos materiales, organizando a los recolectores mientras se consiguen mejores precios y cierta estabilidad en el circuito de procesamiento.

El cuadro que sigue a continuación solamente es un trazo grueso de las características del escenario que hoy se nos presenta, y los posibles lineamientos que podrían colaborar a forjar uno nuevo en el futuro próximo.

SITUACIÓN ACTUAL Y PROYECCIÓN A FUTURO DE LA VINCULACIÓN ENTRE DESARROLLO SUSTENTABLE Y NUEVAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO	
ACTUALIDAD	VISIÓN DEL FUTURO PROYECTADO
<ul style="list-style-type: none"> • Baja coordinación de acciones • Esfuerzos aislados y desconectados entre sí • Estigmatización y situación típica de “opción menos elegible” de los beneficiarios de planes de empleo, en actividades relacionadas con el entorno ecológico y el medio ambiente • Escasa valoración de la opinión pública (“la gente”) respecto a estos programas • Marco general signado por la inestabilidad, la precariedad y la baja previsibilidad • Falta de orientación de las actividades ambientales y emprendimientos asociados 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta coordinación de acciones • Esfuerzos coordinados y en estrecha comunicación • Recuperación de la estima de los trabajadores cívicos y situación típica de “opción elegida y querida” en yacimientos de empleo y empresas/cooperativas autogestionarias de trabajadores cívico-ambientales • Alta valoración de la opinión pública respecto de estas iniciativas novedosas de empleo • Escenario de mayor estabilidad y previsibilidad • Sendero de desarrollo sustentable para estos emprendimientos y su entorno ecológico

Para concluir, cabe expresar que es necesario convertir el medio ambiente en fuente genuina de generación de riqueza y empleo, cuidando el vector de la sustentabilidad. Se trata en este sentido de:

- a) Propiciar inversiones que cumplan los requisitos ambientales, generando empresas más competitivas;
- b) Detectar nuevas actividades que contribuyan a solucionar las demandas actualmente insatisfechas de los ciudadanos;
- c) *And last but not least*, recuperar la estima por el trabajo dignamente realizado, y el reconocimiento social que de ello se deriva, en un colectivo amplio de ciudadanos y ciudadanas de la Provincia de Mendoza.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRENACCI, L.; NEUFELD, M.R. y RAGGIO, L., “Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores”, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. Mimeo, 2000.
- BECK, ULRICH, “Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización”, Paidós Estado y Sociedad, Madrid, 2000.
- BOTTOMORE, TOM, “Ciudadanía y clase social, cuarenta años después”, en: Marshall, T.H. y Bottomore, Tom: Ciudadanía y clase social, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- CALDERÓN, FERNANDO, “Derechos humanos, ciudadanía y desarrollo humano”, en: Revista Socialis N° 1, Homo Sapiens Editores, Buenos Aires, 1999.
- CARDARELLI, G. y ROSENFELD, M., “Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales”, Paidós, Buenos Aires, 1998.
- CASTELLS, MANUEL, “¿Hacia el Estado-red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”, ponencia dictada en San Pablo, 1998.
- DAHRENDORF, RALF, “Oportunidades vitales. Notas para una teoría social y política”, Espasa-Calpe, Madrid, 1983.
- GUIMARAES, ROBERTO P., “El Leviatán acorralado: Continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina”, Documento 97/40. Serie Ensayos, CEPAL, 1997.
- JIMÉNEZ, E. Y BARREIRO, F., “Los nuevos yacimientos de empleo. Los retos de la creación de empleo desde el territorio”, Fundación CI-REM, Barcelona, 2001.
- LAPEYRONNIE, D., “De l'intégration à la ségrégation”, en: Roman, J. (ed.). *Ville, exclusion et citoyenneté*. París, Editions Esprit, 1993.

- PROVINCIA DE MENDOZA, Leyes N° 6462 (Creación del FIDES), N° 6783 (“Entre Todos”), Resolución N°1579/2000 (Ministerio de Desarrollo Social).
- MARSHALL, T. H., “Ciudadanía y clase social”, en: MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, TOM: Ciudadanía y clase social, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- RAGGIO, A., “Reseña bibliográfica del libro Ciudadanía, Justicia Social, Identidad y Participación”, Revista Socialis N° 1, Homo Sapiens Editores, Buenos Aires, 1998.
- ROSANVALLON, PIERRE, “La nueva cuestión social”, Manantial, Buenos Aires, 1995.
- SACHS-JEANTET, CÉLINE, “Ciudad y gestión de las transformaciones sociales”, Documentos de debate - N° 2 – UNESCO, 1995.
- ZUBERO, IMANOL, “Repensar el empleo, repensar la vida”, Madrid. Mimeo inédito, 2000.

OTRAS PUBLICACIONES DE FARN

Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires (FARN, 2002)

El Ambiente en la Justicia. Seis Casos Patrocinados por el Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente (FARN, 2002)

Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte Jurídico-Institucional para su Construcción. (FARN, 2002)

Audiencias Públicas y Libre Acceso a la Información. Fortalecimiento Institucional para Promover la Participación Comunitaria en Jujuy (FARN / FORINS, 2001)

Conservación de la Naturaleza en Tierras de Propiedad Privada (FARN / ARCA, 2001)

El Control Ciudadano del Derecho a un Medio Ambiente Sano en la Ciudad de Buenos Aires y su Área Metropolitana (FARN, 2001)

Participación Pública y Autonomía Municipal. Provincia de Buenos Aires (FARN, 2001)

Suplemento de Derecho Ambiental (FARN / LA LEY, publicación periódica)



Monroe 2142 - (1428) Buenos Aires - Argentina
Tel./Fax: (54-11) 4783-7032
4787-3820/5919 - 4788-4266
c-elect.: info@farn.org.ar
Internet: www.farn.org.ar

I.S.B.N. N° 987-97469-9-6