

TRES ARTÍCULOS

Vol. 1

Año 2017

ISSN: 2525-1201

La revista sobre instituciones, organizaciones y prácticas disfuncionales.

CONTENIDOS.

ARTÍCULOS:

**Institucionalismo, hipocresía y legitimidad:
Hacia una nueva agenda de investigación**

Página 6

Por Susana C. Esper

**De modernizaciones: ¿Incrementales o
disruptivas?**

Página 16

Por Alejandro M. Estévez

**Panorama megaminero en Argentina: Entre
la debilidad institucional y la conflictividad
medio ambiental**

Página 22

Por Leandro H. Gómez

Tres artículos. Revista digital del Centro de Estudio del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP).

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Teléfonos 011-4374-4448.

<http://www.economicas.uba.ar> - cedeop@fce.uba.ar

Nuestro staff.

Directora de la publicación.

Susana C Esper (HEC-UBA)

Editora en jefe.

Susana C Esper (HEC-UBA)

Comité Editorial.

Alejandro M. Estévez (UBA)

Denis Proulx (Université du Québec)

Leonardo Schvarstein (UBA)

Jorge Etkin (UBA)

Carlos Altschul (UBA)

ISSN: 2525-1201

// Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP).

Facultad de Ciencias Económicas –
Universidad de Buenos Aires.

Avenida Córdoba 2122

(C1120AAQ), Ciudad Autónoma de
Buenos Aires, República Argentina

Correo electrónico:

cedeop@fce.uba.ar

Página web.

<http://www.economicas.uba.ar>

TRES ARTÍCULOS.

La revista sobre instituciones,
organizaciones y prácticas
disfuncionales.

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS
CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN**

Decano

Dr. César Albornoz

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

**Directora del Instituto de Investigaciones en
Administración, Contabilidad y Métodos
Cuantitativos para la Gestión - IADCOM**

Dra. María Teresa Casparri

**Director del Centro de Estudios sobre el Estado y
las Organizaciones Públicas**

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

TRES ARTÍCULOS

Vol. 1

Año 2017

ISSN: 2525-1201

La revista sobre instituciones, organizaciones y prácticas disfuncionales.

Editorial

La investigación clásica en la teoría organizacional nos invita a pensar la organización y el verbo organizar como conductos hacia el orden, la racionalización y la predictibilidad. De la genial discusión de Max Weber sobre la burocracia, hemos aprendido que los elementos formales de una organización deben estar altamente integrados para que ésta funcione exitosamente. Sin embargo, en los últimos años, observamos que este concepto ha entrado en crisis. Los escándalos corporativos exponen prácticas no sólo inconsistentes y disfuncionales, sino directamente cuestionables desde el punto de vista ético. La reforma del Estado ha desilusionado a burócratas, académicos y ciudadanos por igual, dando lugar una pérdida de confianza por parte de la opinión pública. A la par del desarrollo en tecnología y en telecomunicaciones, ha dado lugar también ligar al surgimiento de organizaciones no tradicionales, virtuales, cuyo desarrollo es tan veloz que incluso escapa al poder de los gobiernos de legislar sobre sus límites. Parte de la desconfianza, nace de la expectativa de que las organizaciones parezcan ‘consistentes’. Ello ha dado lugar a prácticas de todo tipo (algunas más cuestionables que otras).

Sin embargo, las inconsistencias en sí mismas, no siempre son negativas ni deberían dar lugar a prácticas inaceptables. De hecho, el modelo weberiano se trata de un tipo ideal: para quienes estudiamos, trabajamos o incluso sufrimos las organizaciones, sabemos que las mismas están repletas de elementos inconsistentes. Dichas inconsistencias generan confusión, inconvenientes y hasta conflictos. Pero son también las inconsistencias las que permiten que las organizaciones funcionen al otorgar flexibilidad, a decir por ejemplo de Karl Weick. En este contexto, nuestro rol como académicos y teóricos, es pensar alternativamente a las organizaciones como espacios de inestabilidad. Es en este contexto que nace ‘Tres Artículos’, intentando indagar no sobre el ideal de organización, sino cómo es posible organizar en forma eficiente y ética, a pesar de las inconsistencias y las disfuncionalidades.

En el primer artículo, Esper (2017), se pregunta sobre la hipocresía organizacional; es decir, el desacople entre discurso y acción organizacional. Partiendo de un análisis del concepto en la sociología institucional actual, revisa los condicionamientos que las organizaciones enfrentan en la búsqueda por la legitimidad organizacional. Luego, Estévez (2017) analiza la reforma del Estado, para repasar diversos modelos de reforma del estado, examinando en forma crítica aspectos clave pero también fallidos de ésta. Propone también reflexiones en torno a dos cuestiones centrales: ¿cómo introducir los cambios? ¿cómo institucionalizarlos?. Finalmente, en un estudio de caso sobre la megaminería en Argentina, Gómez (2017), examina las tensiones que han marcado el desarrollo de esta política sectorial, desde las tiranteces entre nivel federal y provincial, al conflicto con la ciudadanía. A partir de los dos primeros artículos -de corte conceptual- y el tercero –en forma de estudio de caso- intentamos colaborar con la comprensión de las inconsistencias organizacionales.

Los Editores

Institucionalismo, hipocresía y legitimidad: Hacia una nueva agenda de investigación

Por Susana C. Esper

Licenciada en Ciencia Política (UBA). Mag. en Administración Pública (UBA). PhD candidate in Business Administration, HEC Montréal, Montréal, Canada. Email: susana.esper@hec.ca

Resumen

El artículo resume las principales presuposiciones teóricas de las escuelas institucionalistas clásicas en sociología de las organizaciones. El concepto de hipocresía se presenta como una inconsistencia organizacional cuyo objetivo es la búsqueda de la legitimidad organizacional en un contexto de presiones plurales.

Abstract

The article summarizes the main theoretical assumptions of the mainstream institutional school in organizational sociology. The concept of hypocrisy is presented as an organizational inconsistency, whose objective is the search of organizational legitimacy in a context of plural pressures.

Introducción

Aquello que usualmente identificamos como “teoría institucional” constituye un área de estudios prolífica en la sociología y la teoría de las organizaciones, aunque también en la ciencia política y la economía. Si bien cada una de estas ha elaborado sus propias premisas, comparten un escepticismo con respecto a los principios del behaviorismo y a la idea de que la exclusiva preocupación organizacional es la de la búsqueda de eficiencia (Hall, 1996). En contra de estas teorías que asumían que el comportamiento de los colectivos se explica por las decisiones agregadas de individuos racionales (Powell y DiMaggio, 1991), un elemento central que la teoría institucional ha traído a la sociología de las organizaciones es el concepto de legitimidad y de que los individuos que pueblan dichas instituciones deben responder frente a sistemas de normas, reglas, creencias, dados por sentado al punto de ya no ser cuestionados. Así, la eficiencia no es el único requisito que las organizaciones –entre ellas, las públicas- deben cumplir para sobrevivir: la legitimidad es central para la supervivencia organizacional (Barley y Tolbert, 1997; Deephouse y Suchman, 2013).

Más allá de coincidir en torno a la importancia del concepto de legitimidad, el conjunto de trabajos que englobamos dentro del concepto de “teoría institucional”, es prolífero y cruza transversalmente a las ciencias sociales actuales. Si bien cada escuela presenta sus premisas, es útil ver a los diferentes enfoques como complementarios más que opuestos (Guy Peters, 2005; Hall, 1996). No obstante, nuestro interés en este artículo, es contribuir al debate en

las organizaciones públicas desde el punto de vista de aquello que llamaremos el “institucionalismo organizacional”, siguiendo a Greenwood *et al.* (2013), que reúne las contribuciones de la investigación institucional en sociología aplicada a las organizaciones. Y, particularmente, queremos referirnos a un mecanismo orientado a la consecución y mantenimiento de la legitimidad: la hipocresía organizacional. Desarrollado por el institucionalista escandinavo Nils Brunsson (2002 y 2003), la hipocresía refiere a la capacidad de las organizaciones (tanto públicas como privadas), de responder en forma relativamente satisfactoria a demandas conflictivas e incluso contradictorias. Inicialmente pensado para analizar las políticas de reforma administrativa de las décadas de 1980 y 1990 (el llamado *New Public Management*, NPM), el concepto de hipocresía refleja el desafío que constituye ser una organización pública legítima en un mundo en crisis, donde los intereses son divergentes (y aun opuestos).

Visto que el concepto de legitimidad ha sido uno de las nociones centrales para el institucionalismo organizacional, en la primera sección de este artículo repasaremos la evolución del mismo. Luego, analizaremos el enfoque de la hipocresía organizacional y examinaremos cómo la hipocresía puede estar enraizada en las políticas públicas. Finalmente, sugeriremos algunos puntos en la que podría ser una agenda de investigación a futuro en hipocresía organizacional, institucionalismo y organizaciones públicas.

Institucionalismo sociológico y legitimidad

Antes de analizar la literatura en hipocresía organizacional, es importante repasar brevemente el concepto de legitimidad. Si bien la noción de hipocresía organizacional data de la década de 1980, la versatilidad de su andamiaje conceptual revela cuán apropiada es con respecto a los debates actuales en el institucionalismo organizacional. Y permite apreciar la complejidad a la que se enfrentan las organizaciones públicas, en su búsqueda por resultar legítimas ante la opinión pública.

El concepto de legitimidad es aun, indudablemente, una de las ideas centrales de la teoría institucional, en todas sus versiones. Pero la forma en que comprendemos qué es la legitimidad y cómo se alcanza y se mantiene, ha variado notablemente a lo largo de los años. Una de las definiciones más reconocidas en el campo del institucionalismo organizacional es la de Suchman (1995), quien indica que la legitimidad es una percepción generalizada de que una determinada entidad es apropiada, conveniente o deseable con respecto a valores o sistemas de normas socialmente construidos. Dicha definición de legitimidad se ha mantenido estable a lo largo de las últimas décadas, a pesar de que lo que sí ha evolucionado es la concepción sobre cómo dicha legitimidad se adquiere y mantiene.

Sin lugar a dudas, el principal legado del neoinstitucionalismo, ha sido el de demostrar que la eficiencia no es suficiente para la supervivencia organizacional. Para ser vistas como legítimas, las organizaciones deben adoptar también aquellos mitos racionalizados, a modo de ceremonia (Meyer and Rowan, 1997).

Ello trajo implicancias para la búsqueda de legitimidad: frente a dichas presiones por adoptar tales mitos, no habría más solución que adaptarse pasivamente y, por otra parte, adoptar medidas que sí aseguren un desempeño eficiente (DiMaggio y Powell, 1983). Así se origina uno de los conceptos más importantes para la teoría institucional: el *decoupling* o desacople. En su búsqueda por legitimidad (y, por ende, supervivencia) las organizaciones adoptarían dichos mitos racionalizados, aunque desacoplados (*decoupled*) de su verdadero accionar (éste sí, orientado a la eficiencia). Formalmente cumplirían con los requisitos para ser vistas como legítimas, aunque en los hechos buscarían la eficiencia como fin último.

Lentamente, estas presiones harían que las organizaciones sean crecientemente similares. Este proceso que constriñe a las organizaciones, fue denominado isomorfismo por los neoinstitucionalistas (DiMaggio y Powell, 1983). El isomorfismo tiene lugar a través de tres mecanismos: el coercivo (las presiones políticas y legales); el mimético (las organizaciones tienden a imitarse); y el normativo (ejercido por pautas profesionales compartidas). En términos topográficos, mientras que las presiones isomórficas coercivas se ejercen “de arriba hacia abajo”, las presiones isomórficas de naturaleza mimética y normativa se expanden horizontalmente (Boxenbaum y Jonsson, 2013). Considerando que la aceptación de dichas presiones conllevaría a que las organizaciones sean homogéneas entre sí, el isomorfismo sería, en el mediano y largo plazo, una fuente de inercia o de resistencia al cambio. De esta manera, la inquietud central durante estos años con respecto al concepto de legitimidad, sería la cuestión de la homogeneidad (Greenwood *et al.*, 2013).

Si bien el neoinstitucionalismo contribuyó con un valioso legado al explicar las presiones que las organizaciones sufren en torno a la adopción de mitos racionalizados que no necesariamente aseguran la eficiencia, siempre se fundamentó sobre la premisa de contextos institucionales estables y que tenderían a estructurarse, frente a organizaciones con poca capacidad de decisión, cuya supervivencia dependía de la adaptación. Durante la década de 1990, la publicación de contribuciones –entre otras- de Oliver (1991) y Suchman (1995), que atribuían un cierto margen de agencia a las organizaciones, implicó que el isomorfismo sea puesto en tela de juicio. Los académicos institucionalistas comenzaron a indagar sobre cómo las organizaciones (ya no consideradas como homogéneas), interpretan y responden de forma diferenciada a contextos que hoy por hoy son entendidos como conflictivos (Greenwood *et al.*, 2013). Consecuentemente, el reconocimiento del contexto ya no como estructurado y homogéneo sino plural (Hardy and Maguire, 2013), hizo que la cuestión de la legitimidad evolucionara de un problema de homogeneidad, a uno de pluralismo (Jarzabkowski *et al.*, 2010) y de uno de adaptación pasiva a uno donde las organizaciones pueden actuar estratégicamente para conseguir y mantener dicha legitimidad (Greenwood *et al.*, 2013).

Luego de este cambio, el institucionalismo más reciente –que Rouleau (2010) ha llamado el “neoinstitucionalismo renovado”- reconoce que las organizaciones pueden ser agentes dotados de cierta independencia y capacidad de acción. No

desaparecen las presiones externas que constriñen el comportamiento organizacional, pero hoy en día el institucionalismo organizacional reconoce que las organizaciones pueden jugar un rol estratégico y que conservan cierto margen de autonomía, lo que les permite tomar decisiones estratégicas sobre como construir y mantener la legitimidad, que confiere de licencia para actuar (Sahlin and Wedlin, 2013; Rouleau, 2010). Paralelamente, la proliferación de empresas multinacionales que expanden sus operaciones a diversos y cada vez más complejos contextos institucionales, pone en tela de juicio el isomorfismo (Kostova y Zahreer, 1999; Kostova *et al.*, 2008). En un mundo tan dispar, es difícil concebir que las organizaciones sufran presiones tan coherentes. Los contextos estructurados sobre los cuales los neoinstitucionalistas construyen sus presuposiciones teóricas son hoy vistos como escenarios profundamente plurales, donde las organizaciones sufren presiones dispares o, incluso, contradictorias (Kraatz y Block, 2013; Brunsson, 2002 y 2003). Es justamente esta idea de contextos institucionales plurales los que dan sentido a la hipocresía como estrategia. En la próxima sección, analizaremos el concepto.

La hipocresía organizacional y el *New Public Management*

El concepto de hipocresía organizacional corresponde a la escuela que Czarniawska y Sevón (1996) denominan “institucionalismo escandinavo”. Los institucionalistas escandinavos asumían que el cambio era el *status quo* en las organizaciones, a diferencia de sus pares norteamericanos, mas focalizados en el concepto de institucionalización como persistencia (Tolbert y Zucker, 1996).

Esto implicó que el concepto de hipocresía organizacional, desarrollado por Nils Brunsson durante la década de 1980, no adoleciera de las limitaciones de sus pares neoinstitucionalistas con respecto a las demandas plurales que las organizaciones sufren. En este sentido, el concepto de hipocresía organizacional es muy compatible con las presuposiciones básicas de “neoinstitucionalismo renovado”.

Uno de los puntos de partida del concepto de hipocresía organizacional, es que las organizaciones enfrentan permanentemente una multiplicidad de presiones que no sólo son dispares, sino también contradictorias. Esto se opone literalmente al concepto de isomorfismo, donde se esperaba que a medida que los contextos institucionales se estructuraran, las presiones isomórficas serian crecientemente coherentes. Para Brunsson (1986), cuando las contradicciones no pueden ser resueltas por medio de su introducción en la estructura organizacional (por ejemplo, a través de mecanismos de democracia industrial), o cuando no pueden construirse como problemas sin solución (lo cual evitaría la frustración ya que nadie espera que se solucione), las organizaciones pueden optar por volverse hipócritas. Resumidamente, la hipocresía es mecanismo por medio del cual las organizaciones desacoplan (*decouple*) sus productos de manera de responder satisfactoriamente a cada audiencia (Boxenbaum y Jonsson, 2013; Demers, 2007). De esta manera, producen resultados inconsistentes (discurso, decisiones, acciones, y productos poco tienen que ver

entre sí) y, de esta manera, pueden satisfacer demandas diversas –y contradictorias- (Brunsson, 2002 y 2003).

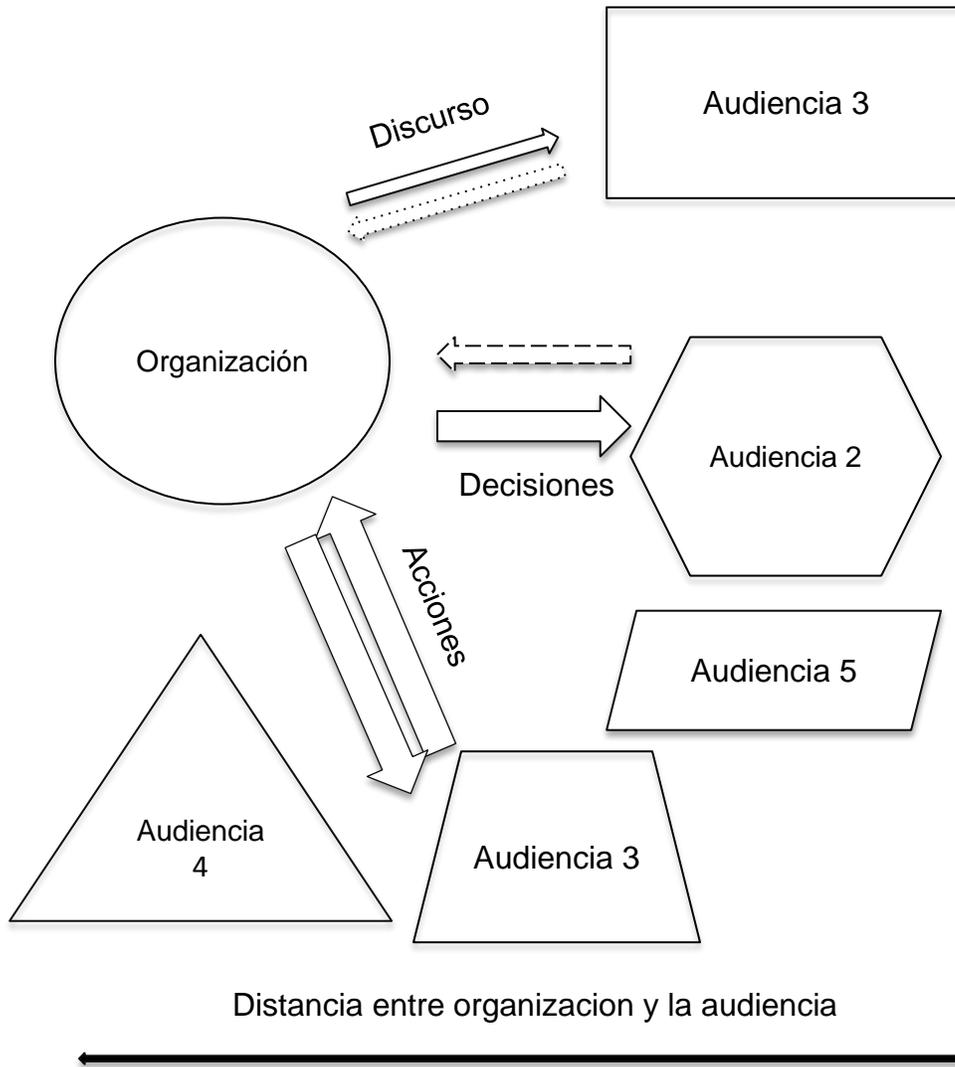
Antes de profundizar en los mecanismos de la hipocresía, debemos repasar brevemente cuál es el origen de la misma. Básicamente, las organizaciones ven más beneficios en la hipocresía, cuanto más conflictivas sean las demandas que enfrentan. Incluso, dichas demandas pueden ser absolutamente contradictorias o irreconciliables. En dichas oportunidades, las organizaciones no pueden responder a todas las demandas, pero tampoco pueden priorizar una por encima de las otras, porque esto conduciría a cuestionamientos por parte de quienes se sientan desatendidos o ignorados y, en el largo plazo, el cuestionamiento puede conllevar una crisis de legitimidad. Y, por ende, de supervivencia. Por lo cual, Brunsson (2002 y 2003) explica, las organizaciones pueden utilizar diversos resultados (*outputs*) para lograr algún tipo de satisfacción parcial entre las audiencias que lo observan. Una organización puede hablar para un conjunto de audiencias, decidir en pos de otras audiencias y finalmente actuar de acuerdo a las demandas de otros actores. De esta manera, desacopla (*decoupling*) los productos organizacionales y ajusta cada uno a los requisitos de las audiencias.

A este punto, uno podría preguntarse ¿cómo es posible que las audiencias acepten este desacople? La hipocresía es sólo posible porque no todas las audiencias son equitativamente sensibles a los mismos resultados. Por una parte, existen audiencias “idealistas”, que tienden a atribuir mucha importancia al discurso. Sería el caso de la opinión pública. Pero también existen audiencias más materialistas, poco interesadas por el discurso organizacional, aunque sí por las acciones organizacionales. Podríamos identificar como audiencias materialistas a parte de los accionistas en el caso de las organizaciones privadas (por ejemplo, aquellos puramente interesados en ganancias aunque no en la imagen organizacional). De esta manera, puede responderse a las demandas de aquellas audiencias que no están en condiciones de observar directamente *qué* es lo que hace la organización, por medio del discurso o las decisiones, y a aquellas más interesadas en las acciones aunque poco en el discurso, a través de los productos o de las acciones organizacionales.

Curiosamente, Brunsson (2002 y 2003) observaba las reformas administrativas que tenían lugar en los países desarrollados durante la década de 1980. Las reformas del NPM eran mayormente retóricas, aunque no producían cambios reales a nivel operacional. En su famosa obra comparativa sobre la reforma del NPM, Pollit y Bouckaert (2004) adhieren a esta idea, indicando cuan importante ha sido el “discurso” del NPM para mantener viva la llama de la reforma, más allá de los verdaderos cambios organizacionales y operacionales en muchos países. El espíritu de la época se mantenía, según los autores, en la discusión que se mantenía en cada país que implementaba una reforma. El uso del discurso del NPM implicaba que se “hablaba” del tema, pero no que se implementaba realmente (Christensen and Lægreid, 1998), porque el NPM funciona como un mito racionalizado, como dirían Meyer y Rowan (1977), para aumentar la legitimidad, aunque limitado a la esfera de lo simbólico (Christensen and Lægreid, 2007).

La Figura 1 grafica como funciona la hipocresía. La organización está inmersa en un contexto institucional, a la par de múltiples audiencias con diversos intereses y objetivos. Solo algunas de ellas están en condiciones de ejercer presiones reales sobre la organización (en nuestra ilustración, es el caso de las audiencias 1, 2 y 3). Estas presiones son diversas en naturaleza e intensidad, tal como indica el punteado de las flechas. Dicha intensidad también depende de cual sea la distancia entre la organización y la audiencia. Podemos esperar que aquellas audiencias más cercanas tengan una mayor capacidad de escrutinio y, por ende, de ejercer presión y de distinguir cuando la organización habla y cuando actúa. Si la organización decide adoptar la hipocresía como mecanismo para ser vista como legítima por sus audiencias, puede responder a dichas presiones divergentes por medio de discursos, decisiones y acciones inconsistentes.

Figura 1 Hipocresía como respuesta a demandas irreconciliables



¿Cómo se traducen, en la práctica de las políticas públicas, estas presiones? Las organizaciones públicas orientan sus resultados a satisfacer demandas divergentes. A modo de ilustración, podemos citar un famoso ejemplo que Brunsson (2007) menciona en su trabajo: frente a las incisivas críticas que enfrentó por los altos aranceles aduaneros cobrados sobre las importaciones de bananas de otros países que no hayan sido colonias Europeas previamente, la Unión Europea decidió armonizar dichos aranceles –aunque en el plazo de cinco años-. ¿En qué medida esta respuesta hipócrita? O mas interesante ¿cómo ayuda esta reacción a la Unión Europea a lidiar con múltiples presiones? En primer lugar, probablemente quienes tomar esta decisión hayan enfrentado demandas irreconciliables. Consumidores o distribuidores locales reclamando que el aumento de la competencia genere precios más competitivos, gobiernos defendiendo sus privilegios al momento de exportar bananas, o gobiernos exigiendo la remoción de esos privilegios. Es imposible responder a demandas tan divergentes con una respuesta unificada. Podríamos asumir que la decisión fue antecedida por acciones discursivas orientadas a calmar los ánimos, en las que se asumía la responsabilidad de solucionar rápidamente el problema. El discurso podría servir para calmar una serie de demandas de actores menos involucrados (por ejemplo, una porción de la opinión pública). La decisión de hacerlo en cinco años, por otra parte, podría mostrar la voluntad de solucionar el problema. Bajo la excusa de que es imposible solucionarlo inmediatamente, los decisores pueden no obstante calmar las demandas de quienes exigían un cambio en los aranceles. Pero, finalmente, no traicionar con acciones a quienes se beneficiaban de un status quo, ya que el periodo de gracia de cinco años otorga una licencia para quienes pierdan el privilegio de aranceles más bajos generen un plan de contingencia o diversifiquen sus exportaciones de manera de no sufrir las consecuencias. De esta forma, si bien cada *output* es divergente, la organización (la Union Europea, en este caso) no sufriría consecuencias mortales en términos de legitimidad como si podría atravesar de tomar una decisión más tajante.

Hacia una nueva agenda de investigación

El concepto de hipocresía organizacional implica contribuciones notorias para explicar varias cuestiones en torno a las organizaciones públicas. Opuestamente a las escuelas organizacionales en donde se asume alineamiento entre discurso, decisiones y acciones, la hipocresía provee de razones para comprender porque existen inconsistencias entre dichas etapas, en vez de sucederse en forma causal (Brunsson, 2002 y 2003). También enfatiza notablemente los desafíos que los contextos plurales implican para las organizaciones, tanto públicas como privadas (Brunsson, 2002 y 2003). Queda pendiente comprender como, en un mundo donde la información fluye rápidamente, este mecanismo que debería generar legitimidad, puede causar el efecto contrario (de-legitimación) cuando es percibido por las diversas audiencias organizacionales.

Referencias

Barley, S. R. and P. Tolbert (1997). "Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution". *Organization Studies*. Vol. 18. No. 1. Pages 93-117.

- Boxenbaum, Eva and Stefan Jonsson (2013). "Isomorphism, diffusion and decoupling". In: Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Sahlin, Kerstin and Roy Suddaby (Eds.). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. UK: Sage Eds.
- Brunsson, N. (2007). *The consequences of decision-making*. Oxford University Press.
- Brunsson, Nils (1986). "Organizing for inconsistencies: On organizational conflict, depression and hypocrisy as substitutes for action". *Scandinavian Journal of Management Studies*. Vol. 2. No. 3-4. Pages 165-185.
- Brunsson, Nils (2002). *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press. Chapter I and II.
- Brunsson, Nils (2003). "Organized Hypocrisy". In: Czarniawska, Barbara and Guje Sevón [Eds.]. *The northern lights: Organization theory in Scandinavia*. Sweden: Copenhagen Business School Press.
- Christensen, Tom and Per Lægreid (1998). "Administrative reform policy". *International Review of Administrative Science*. Vol. 64. No. 3. Pages 457-475.
- Christensen, Tom and Per Lægreid (2007). *Transcending the New Public Management: The transformation of Public Sector Reforms*. Great Britain: Ashgate Publishing.
- Czarniawska, Barbara and Guje Sevón (1996). "Introduction". In: Czarniawska, Barbara and Guje Sevón (Eds.). *Translating organizational change*. Berlin: De Gruyter
- Deephouse, D. L., & Suchman, M. (2008). Legitimacy in organizational institutionalism. In: Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Sahlin, Kerstin and Roy Suddaby (Eds.). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. UK: Sage Eds.
- Demers, Christiane (2007). *Organizational change theories: A synthesis*. USA: Sage Eds.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1983). "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*. Vol. 48. Pages 147-160.
- Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Sahlin, Kerstin and Roy Suddaby (2013). "Introduction". In their: *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. UK: Sage Eds.
- Guy Peters, B. (2005). "One institutionalism or many?". In his: *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. UK: Continuum. 2nd Edition.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor (1996). "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies*. Vol. XLIV. Pages 936-957.
- Jarzabkowski, Paula; Mathiessen, Jane and Andrew Van de Ven (2010). "Doing which work? A practice approach to institutional pluralism". Lawrence, Thomas B.; Suddaby, Roy and Bernard Leca (Eds.). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. UK: Cambridge University Press.
- Kostova, Tatiana and Srilata Zahreer (1999). "Organizational legitimacy under conditions of complexity: The case of the multinational enterprise". *Academy of Management Review*. Vol. 24. No. 1. Pages 64-81.
- Kostova, Tatiana; Roth, Kendall and Tina Dacin (2008). "Institutional theory in the study of multinational corporations: A critique and new directions". *Academy of Management Review*. Vol. 33. No. 4. Pages 994-1008.
- Kraatz, Matthew S. (2010). "Leadership as institutional work: A bridge to the other side". In: Lawrence, Thomas; Suddaby, Roy and Bernard Leca (Eds.). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. USA: Cambridge University Press.
- Meyer, J. W. and B. Rowan (1977). "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology*. Vol. 83. No. 2. Pages 340-363.
- Oliver, C. (1991). "Strategic responses to institutional processes". *Academy of Management Review*. Vol. 16. No. 1. Pages 145-179.
- Pollit, Christopher and Geert Bouckaert (2004). *Public management reform: A comparative analysis*.
- Powell, Walter and Paul DiMaggio (1991). "Introduction". In: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rouleau, Linda (2010). *Théories des organisations: Approches classiques, contemporaines et de l'avant garde*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Sahlin, Kerstin and Linda Wedlin (2013). "Circulating ideas: Imitation, translation and editing". In: *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. UK: SAGE Eds.

De modernizaciones: ¿incrementales o disruptivas?

Por Alejandro Miguel Estévez

Ph.D. en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá. Magister en Administración Pública FCE-UBA. Profesor de Administración Pública en la FSOC y FCE-UBA. Profesor del doctorado en Administración Pública de la FCE-UBA. Profesor de Políticas Públicas en la Maestría en Políticas Públicas de la UTDT. Director de la Maestría en Administración Aplicada, UNLZ. Profesor invitado en la Université Pierre Mendès-France de Grenoble, Francia. Director del CEDEOP (Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas) de la FCE-UBA. Email: aestevez2009@gmail.com

Resumen

Partiendo de la reforma del estado, el artículo provee un análisis crítico de los aprendizajes y las lecciones a obtener del caso argentino. Se revisan las teorías sobre el cambio organizacional incremental y el cambio organizacional disruptivo, para luego indagar sobre la cuestión de cómo introducir los cambios y de cómo institucionalizarlos.

Abstract

Taking the case of the reform of the state apparatus, the article offers a critical analysis of the lessons provided by Argentinean case. The article revises the most relevant theoretical assumptions of the incremental organizational change and of disruptive organizational change, to then reflect on how to introduce changes and how to institutionalize them.

A modo de introducción

Sin entrar a justificar el fracaso de las Reformas de los 90 en Argentina -tema por demás controversial-, se pueden encontrar algunas excepciones en organismos como la AFIP o la ANSES que mostraron ser un paso adelante en la construcción de un Estado más profesionalizado e institucionalmente más sólido. En general, el balance que queda del período de reformas es negativo, porque concluimos con un Estado más chico, altamente endeudado, con una baja capacidad institucional y serias dificultades para obtener una cierta gobernabilidad en un contexto de alto desempleo y exclusión social. En el caso argentino, la década del 90 termina en una de las crisis más profundas que sufrió el país y que logró poner en peligro la convivencia civil y la estabilidad democrática. Por sólo mencionar algunos efectos, desde el punto de vista de la política, un gobierno democráticamente elegido tuvo que dejar el poder antes de tiempo; la economía estaba en default y completamente estancada y la sociedad mostraba profundos niveles de conflicto, exclusión social y desempleo.

Aún así, creemos que se debe intentar extraer algunas lecciones de la experiencia reformista, si no se quiere caer en afirmaciones temerarias y sentenciosas como: “El Estado es irreformable; o al Estado hay que cambiarlo drásticamente para conseguir algo...”.

Dos tipos de cambio

En la vida social, existen dos tipos de cambio, por un lado, el incremental que va buscando introducir ciertas reformas paso a paso, recurriendo a la negociación entre los distintos actores involucrados y manteniendo una cierta mirada estratégica de un horizonte al cual se pretende llegar. Dicho tipo de cambio tiene niveles relativamente bajos de conflicto social y sus logros son bastante estables, aunque tal vez sean menos drásticos de lo que “se hubiera podido conseguir” de otra forma.

El “disruptivo” parte de una lógica de “choque” o “excesivamente ideologizada” y pretende introducir cambios profundos y drásticos en una organización sin negociar con los distintos actores intervinientes y manteniendo una ambiciosa agenda reformista que pretende lograr en su totalidad y pronto. El costo de este modelo en términos de conflicto social es elevado (porque hay que imponerlo) y se paga un gran costo desde el punto de vista de la perdurabilidad o estabilidad. Muchos cambios drásticos muestran un problema de “sostenibilidad”.

Podemos ser de derechas, izquierdas, managerialistas, ecologistas, incrementalistas, disruptivos, posmodernos o de la etiqueta que queramos usar, pero existe un dilema del cual no podremos escapar: todo actor que quiera hacer reformas en algún “sistema social” tiene dos grandes cuestiones que afrontar, a) ¿cómo introducir los cambios?; y b) ¿cómo sostener -o institucionalizar- esos cambios en el tiempo?

Buscando las lecciones

Charles Polidano (2001) estudió por qué fracasaban las reformas en el servicio civil y señaló cinco razones: a) por problemas de enfoque en los cambios (buscar reformas integrales o generalizadas antes que reformas focalizadas y modestas); b) por falta de negociación entre las instancias jerárquicas y las segundas líneas o niveles más operativos de la organización; c) por falta de apoyo político a las reformas; d) por influencia excesiva de las agencias multilaterales de crédito (FMI, BID, Banco Mundial); y e) porque las reformas no servían para solucionar algunos de los problemas existentes.

Repasemos entonces uno por uno a los factores. El problema de “enfoque de las reformas” es claramente un factor que conduce al éxito o fracaso. Muchas de las reformas de los 90 pretendían realizar transformaciones “generales” de la sociedad, era necesario cambiar su cultura, sus valores, sus rutinas, había que refundar nuestros sistemas, había que producir un “hombre/mujer nuevo”, etc. La experiencia histórica demuestra que cuanto más grande es la necesidad de acometer un “cambio sistémico” mayor es el riesgo de fracaso existe. Por poner algún ejemplo, cuando ciertos predicadores capitalistas hablaban de la necesidad de transformar en “empreendedores” a discretos ciudadanos que solo buscaban un empleo, o cuando el socialismo soviético sostenía la necesidad de producir un “hombre nuevo” y estaba frente a simples individuos que querían una modesta reforma agraria y vivir una vida

común sin sobresaltos. Por eso, tal vez sea más sensato, buscar reformas localizadas y claramente delimitadas. Las inviables son aquellas que necesitan transformar “toda” la sociedad para conseguir los cambios deseados y en ese escenario, sufren todos, tanto los “reformadores” como los “reformados”.

En relación a la falta de negociación entre los actores que llevan adelante un proceso de reforma, creemos que es una realidad completamente cierta. Pensemos que las organizaciones están integradas por distintos estratos. Los niveles “directivos” están conectados con las grandes líneas políticas o estrategias que se pretenden implementar, mientras hay un nivel más “operativo” (supervisores, etc.) que están en contacto con “la base” de la organización y con las demandas de los ciudadanos concretos (las grandes distancias jerárquicas son una de las grandes trampas para toda gestión que quiera ser “realista”). Por eso, la respuesta a este problema -de diferentes percepciones entre los niveles jerárquicos y las segundas líneas- es que exista una instancia de negociación permanente entre ambos sectores. Como producto de este intercambio se logran reformas más modestas pero sustentables y estables en el tiempo.

La falta de apoyo político a las reformas, es un factor de un peso definitorio. Hemos asistido a muchas reformas que se quedaron sin sustento político a la mitad del camino que debían recorrer y por lo tanto quedaron inconclusas o débilmente implementadas, efecto que conspira contra su viabilidad. Por eso, en este punto es necesario remarcar que las mejores reformas son aquellas que son “modestas” y que cuentan con el apoyo político necesario, que como sabemos, en los tiempos que corren, son por demás cambiantes.

La influencia excesiva de las agencias multilaterales que financiaron el proyecto de reforma, es un punto absolutamente claro. Las agencias (FMI, BID, Banco Mundial, etc.) tienden a financiar reformas que buscan solucionar los “problemas” que ellos definen como tales, y eso no implica que dichas soluciones sean las que “realmente” funcionan sobre el caso en cuestión. Por ejemplo, un programa de USAID en un país determinado de Centroamérica, había diagnosticado que había que reformar la estructura tributaria que tenía dicho país, que les faltaba cobrar bien impuestos a las ganancias (que en teoría es el que pagan los sectores más pudientes). Trajeron a los directivos de la agencia tributaria del país centroamericano a la Argentina y le pidieron a la AFIP que les enseñara “cómo funcionaba” un impuesto a las ganancias. Pero curiosamente, el Director de la agencia tributaria centroamericana estaba más interesada en aprender el funcionamiento del “monotributo argentino” (tributo simplificado que buscaba originalmente la inclusión social y formalización de sectores ciudadanos de bajos recursos) porque veía que dicho sistema le permitía desarrollar una cierta “cultura tributaria” donde solamente había evasión, informalidad, exclusión social y mercado negro; y que los ricos eran muy pocos en su país y que encima, eran grandes multinacionales a las que iba a ser muy difícil cobrarles un impuesto a las ganancias como correspondía dado que la “calidad institucional” de su agencia tributaria era muy débil... Finalmente, la agencia financiadora terminó imponiendo su criterio, porque eran quienes definían “cuál” el problema y la agencia tributaria del país receptor sigue teniendo problemas para recaudar sus impuestos a los ingresos y no tiene un impuesto simplificado que busque una mayor inclusión y el consiguiente desarrollo de una ciudadanía fiscal...

O tal vez, para traer otro ejemplo de Argentina, cuando durante el gobierno de Alianza, el FMI pedía ajustes cada vez más fuertes frente a una realidad política, económica y social

que ya mostraba “fatiga de reformas” (fugaz paso de Ricardo López Murphy por el Ministerio de Economía y luego ascenso y caída de Domingo Felipe Cavallo) y el esquema de la Convertibilidad, termina explotando en la crisis del 2001. Por eso, siempre es necesario tener un diagnóstico claro de “qué problemas” queremos solucionar y “quiénes” son los que definen dicha cuestión problemática. Allí donde la definición del problema está en manos de las agencias multilaterales, se le debe prestar especial atención a que las “soluciones” que nos proponen/exigen sean viables y que coincidan con la definición de “problemas” que tienen los locales.

Y el último factor es el que hacer referencia a la utilidad de las reformas. Toda reforma tiene que pasar por la “prueba” de la realidad. Si las medidas implementadas, finalmente no le solucionan algún problema (sea de la organización, sea de la gente), es casi imposible que se pueda pensar en su institucionalización posterior. Nicolás Maquiavelo (1512) sostenía que: “No hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de administrar que la elaboración de un nuevo orden”. Esta idea no es neutral y nos lleva a reflexionar brevemente sobre las instituciones.

Como resultado de la crisis de Argentina del 2001 y otros impactos regionales negativos, buena parte de la literatura académica y las agencias multilaterales, explicaban dichos fracasos por la “falta” o “débil calidad institucional”. En síntesis, el problema era la falta de buenas y sanas “organizaciones” que pudieran regular y sostener el proceso de cambio. Desde ya que no coincidimos con esta apreciación, porque tal vez, la falta de instituciones sea un problema parcial. La parte que estaba fallando era justamente “la teoría” que animaba a las reformas y que es justamente lo que quisimos exponer al introducir el pensamiento de Polidano (2001).

¿Si las instituciones eran el problema, entonces cómo hay que hacer para cambiarlas?

Pero tanto las instituciones como las organizaciones tienden a premiar más la estabilidad que el cambio, la continuidad antes que la ruptura, lo seguro antes que lo incierto, al que está “institucionalizado” antes que al “innovador”. Las instituciones (funcionales y disfuncionales) están hechas para preservar ciertos valores, rutinas, intereses, procesos, identidades, etc. Por lo tanto están “genéticamente” mejor dotadas para “conservar” algo más que para “cambiarlo” (Goodin, 2003; Powell y Di Maggio, 1999).

Entonces, la cuestión siguiente sería ver cuánto y cómo pueden cambiar las instituciones. Debora Vidaver-Cohen (1997) intenta explicar por qué las instituciones tienden a realizar ciertos cambios y cuál es la dinámica que siguen (curiosamente su artículo se llama “Imaginación Moral”). Por un lado, divide al proceso de innovación institucional en cuatro etapas: agenda, difusión, evaluación y adopción. Dentro de las organizaciones, identifica a dos grupos sociales –según cómo reaccionan frente a los cambios-; a saber, los innovadores y los receptores. Los innovadores son aquellos que quieren imponer o impulsar los cambios, mientras que los receptores “reciben y observan” (y a veces resisten) las innovaciones. Al describir el proceso de innovación, remarca que en la etapa de agenda se nota la necesidad del cambio como prioridad para la institución. Es en la segunda etapa del proceso (la difusión) en la que se implementan los cambios. En la etapa de la evaluación, ambos

grupos (innovadores y receptores) realizan alguna reflexión sobre la utilidad y los efectos de los cambios realizados. En la última etapa –la adopción-, *la organización “adopta” las innovaciones que funcionaron o que demostraron algún grado de utilidad*. Como gran lección del proceso de innovación institucional, Vidaver-Cohen señala que no se puede institucionalizar ningún cambio que no signifique -al menos- una solución concreta para algunos de los problemas que presentaba la organización¹.

Por lo tanto, la exposición que hemos hecho respecto de las lecciones de las reformas, podemos señalar que se pueden realizar ciertos cambios en el Estado, el tema es que hay que tener en cuenta las dos preguntas que nos formulamos al principio; a saber: respecto de “cómo” introducir los cambios, la lección parecería señalar que son preferibles los cambios más localizados, modestos, negociados e incrementales. Y no debemos olvidar de tener un apoyo político claro y explícito.

Respecto de “cómo institucionalizarlos”, todo cambio debe pasar la prueba de la realidad, y que es imposible normalizar algo que no soluciona algún problema real. Hay que tener en cuenta que tanto los “innovadores” como los “receptores” son quienes finalmente terminan evaluando la viabilidad o el grado de éxito que alcanzó un cambio. Y la política, nuevamente, aparece como un factor que puede operar para institucionalizar o desinstitucionalizar un cambio.

Morgan (1996) decía que “mi teoría condiciona mi forma de ver y responder a un problema”, por lo tanto un reformador tiene que estar repasando constantemente si la implementación de sus medidas de cambio están teniendo el efecto previsto sobre el problema. Si el desvío es muy grande no hay porqué “forzar a la realidad”, es momento de reformular “el encuadre teórico”. Hay una actitud muy humana -pero muy dañina- que consiste en que cuando los efectos no se parecen a lo que habíamos planeado, creemos que es cuestión de aplicar una dosis “mayor” de la medicina que estábamos suministrando... en los procesos de reforma, a veces, no es tanto un problema de cambiar de dosis, sino de cambiar de teoría....y por eso hay que se capaz de preguntarse ¿funciona este problema como yo creía?

¹ Pero queremos llamar la atención sobre la definición de “Imaginación Moral” de la que habla Vidaver-Cohen (1997), cuando la define como: “La capacidad de discernir con imaginación las diversas posibilidades de actuar que tenemos en una situación dada y vislumbrar el potencial de ayuda o daño que es probable que resulten de nuestras acciones de innovación” (p. 1).

Bibliografía

- Goodin, Robert (2003), *Teoría del Diseño Institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa. Version en inglés, -1996- *The Theory of institutional design*, Cambridge, Cambridge University Press
- Maquiavelo, Nicolás (1512) *El Príncipe*.
- Morgan, Gareth (1996) *Imágenes de la organización*; Editorial Alfaomega, México D.F.
- Polidano, Charles (2001) "Why civil service reform fail"; *Public Management Review*, Vol 3, Issue 3, pp. 346-361.
- Powell, Walter W. et Paul J. Di Maggio (1999), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, Editorial FCE. Versión en inglés (1991) *The New Institutionalism in Organizational Análisis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Vidaver-Cohen, Debora (1997) "Moral imagination in organizational problem-solving: an institutional perspective"; *Business Ethics Quarterly*, Volume 7, Issue 4; pp. 1-27.

Panorama megaminero en Argentina: Entre la debilidad institucional y la conflictividad socio-ambiental

Por Leandro Hernán Gómez

Magister en Administración Pública. Miembro del Área de Estudios Latinoamericanos de la FLACSO, Argentina y de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Email: leandrohgomez@yahoo.com.ar

Resumen

Políticas públicas nacionales y provinciales han pretendido desarrollar la actividad megaminera en Argentina, a través de estímulos de corte económico e impositivo, desatendiendo la calidad de las instituciones. A su vez, tampoco se le ha prestado la debida atención de las demandas populares, que a nivel regional surgieron alrededor de proyectos extractivistas (capaces de obstaculizar el proyecto en cuestión). En consecuencia, el artículo llama la atención sobre la debilidad institucional y sobre la conflictividad social, generando una serie de sugerencias para la resolución de sendos ejes.

Abstract

Public policy at the federal and at the provincial level has been implemented in the attempt to develop megamining in Argentina, through economic and tax policy. This policy has not paid attention to the quality of institutions. Additionally, no attention has been paid to social demands that, at the regional level, have emerged in relation to extraction projects (with power enough to occlude the project). Consequently, the article draws attention over institutional weakness and over social conflict, providing suggestions that could potentially solve both issues.

Ambiciones de mega-minería

Se puede decir que en la Argentina el estímulo a la minería comenzó con la Asamblea Constituyente de 1813, con la sanción de la Ley de Fomento Minero, la cual pretendía atraer el capital extranjero y la mano de obra, liberando la actividad de impuestos, reduciendo costos y permitiendo la movilidad de capitales al exterior del país. La importancia de la minería estaba dada por la necesidad de minerales para la fabricación del armamento para el ejército patriota y el desarrollo económico local.

La promoción de la actividad extractiva continuó con la redacción del Código de Minería (CM) en 1886, tutelando los derechos, obligaciones y procedimientos para la exploración y explotación de la mina y los recursos extraídos. Establece que las minas son propiedad de las provincias pero que el Estado no puede disponer de las mismas, dando lugar a su concesión a particulares, a quienes se les exige el pago de un canon anual por concesión y se los exime de cualquier otro tipo contribución por cinco años.

El CM es uno de los pocos códigos de actividad con un apartado propio de protección ambiental, pero a causa de su laxitud y vacíos en lo que hace al resguardo del ambiente, generación y distribución de información, y participación ciudadana, es criticado por aquellos actores que quisieran condicionar el extractivismo.

Le concede la totalidad del poder de decisión sobre la aprobación o rechazo de un proyecto minero a la autoridad de aplicación provincial, sin darle lugar a otras entidades gubernamentales ni actores civiles. Tampoco considera otras normativas que condicionan la actividad extractiva, evitando así el aumento de costos para las empresas mineras, la descentralización de la toma de decisiones y el aumento de las obligaciones para la autoridad de aplicación gubernamental y las mineras.

La siguiente medida de estímulo minero fue la Ley de Promoción Minera dictada en 1979, bajo el gobierno de facto de Jorge Rafael Videla. La misma pretendía estimular la minería a gran escala a través de exenciones impositivas, permitiendo deducir del impuesto a las ganancias gran número de inversiones en investigación e infraestructura. Posteriormente, el gobierno presidido por Carlos Saúl Menem profundizó dicha línea de promoción, sancionando la Ley de Inversiones Mineras en el año 1993. El desarrollo de la minería a escala internacional, las facilidades para el acceso a préstamos de inversión en el mercado internacional de capitales y la implementación de políticas económicas liberales, motorizaron la ejecución de medidas de incentivo minero a gran escala.

La Ley de Inversiones Mineras dictamina que los emprendimientos mineros gozan de treinta años de estabilidad fiscal, y que pueden deducir del impuesto a las ganancias el ciento por ciento (100%) de los montos invertidos en investigación, equipamiento e infraestructura. También establece que las regalías percibidas por las provincias no pueden ser superiores al tres por ciento (3%) sobre el valor "boca mina"² del mineral extraído.

En 1993 se establece el Pacto Federal Ambiental, en el que el gobierno nacional y las provincias acuerdan promover políticas ambientales adecuadas para todo el país, mediante acuerdos marcos entre las provincias y la Nación.

Diecinueve años luego, en un contexto donde la actividad se veía afectada por las condiciones externas del mercado internacional que comenzaban a desmejorar y por una serie de conflictos socio-ambientales que lograron frenar proyectos mineros, se creó la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI). Esta nuclea diez provincias mineras no metalíferas, desde donde se acuerdan acciones conjuntas y se promueven políticas para el desarrollo minero del país.

La última política de promoción de la actividad minera, se dio en Febrero del corriente año. A través del Decreto 349/2016 se quitaron las retenciones a la exportación de productos minerales (que desde el 2002 eran del 5% o 10%). Así, se redujeron los costos de aquellas empresas mineras orientadas a la exportación del material extraído (como es el caso de las compañías dedicadas a la llamada megaminería³).

² El Artículo 22 bis, de la Ley de Inversiones Mineras (Ley Nacional 24.196), dictamina: Se considera "mineral boca mina", el mineral extraído, transportado y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación. Se define el "valor boca mina" de los minerales y/o metales declarados por el productor minero, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y/o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción.

³ Si bien se utiliza el término megaminería como sinónimo de minería a gran escala, este concepto incluye a otros aspectos a tener en cuenta: explotación a cielo abierto, uso de sustancias altamente contaminantes para la separación de los minerales de la roca, empleo de grandes cantidades de agua y energía, y generación del drenaje ácido de mina, entre otros. La explotación es considerada megaminera con el cumplimiento de al menos uno de los referidos aspectos. (Wagner, 2008).

Este breve recorrido por las principales normas nacionales de estímulo a la referida actividad, nos permite ver como a lo largo del tiempo se ha querido incentivar la minería a gran escala a través de la generación de beneficios económicos, contables y tributarios, tal como lo expresa el economista Jorge Sereno:

...cabe señalar que se registró una significativa coincidencia en calificar de generoso para con los beneficiarios, al régimen especial de promoción de la Minería. Al mismo tiempo se justifica, en general, la concesión de tales beneficios en atención a la escasa o casi inexistente "cultura minera" de la Argentina y a su desempeño controvertido como país durante los últimos 50 años. (Sereno, 2011: 26).

A su vez, el Código de Minería se ha mostrado indiferente hacia leyes ambientales de presupuestos mínimos que afectan la actividad, la centralización de la toma de decisiones, los escasos requisitos requeridos para la presentación de proyectos de exploración y explotación, la falta de participación y control por parte de ciudadanos y de organismos independientes, son algunos de los aspectos que señalan un camino hacia la baja calidad institucional.

Si bien a raíz de la mencionada Ley de Inversiones Mineras hubo un incremento de la megaminería, la actividad comenzó a tomar mayor relevancia a partir del 2003, teniendo un crecimiento sostenido por diez años. Los contextos externo e interno fueron los motores de la actividad y la modificación de los mismos determinó el freno de la minería a gran escala en Argentina.

En el 2003, el sector externo se caracterizaba por el aumento del valor de las *commodities*, alto nivel de liquidez en el mercado internacional de capitales y facilidades para la financiación de las inversiones; mientras que en el sector interno había bajos costos para la exploración, explotación y construcción minera, seguridad jurídica y facilidades para remitir externalidades al exterior.

La Secretaría de Minería de la Nación estipula que durante dicho periodo la cantidad de proyectos mineros pasó de 18 a 614 en todo el país, extendiendo el número de empleos directos e indirectos generados por la actividad de 97.500 a 517.500. La inversión extranjera directa pasó de un valor apenas superior a los 1.000 millones de dólares estadounidenses a finales de la década de los 90', para alcanzar los 5.862 millones al terminar el año 2011. Así mismo, las exportaciones mineras llegaron a representar el 9% del total de las exportaciones del país, por un valor de 4.500 millones de dólares estadounidenses. (Fuentes: *Minería en Números*. Secretaría de Minería de la Nación; y Roca, 2013).

Los contextos externo e interno comenzaron a sufrir grandes cambios en el 2013 y con ello empezó a caer la actividad. En el ámbito externo bajó el precio de las *commodities* y disminuyó el financiamiento de inversiones en el mercado internacional de capitales; a lo que se sumó un sector interno desmejorado, principalmente por la suba de los costos y las restricciones sobre el giro de ganancias a las casas matrices en el exterior, a lo que se sumó la aprobación de la Ley para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (y su posterior reglamentación) y el notable incremento de los conflictos socio-ambientales surgidos alrededor de proyectos mineros.

La expansión de la minería tuvo su correlato en el incremento de los conflictos socio-ambientales, los cuales gozaron de diversos grados de notoriedad e impacto, llegando no solo a aumentar los costos y condicionar el normal funcionamiento de la mina, sino hasta

provocar el abandono del proyecto en cuestión por parte de la empresa. (Sola Álvarez, 2013; y El Inversor Energético & Minero, 10/12/2013).

En tales conflictos tienden a aparecer en escena dos grupos de actores bien delimitados: quienes apoyan la actividad extractiva y aquellos que se oponen. Dentro del primero suelen agruparse la empresa minera, el sector gubernamental que promueve la actividad como una vía de desarrollo económico, generación de ingresos y empleo, la cámara de empresarios mineros y sectores de la sociedad civil (individuos y sociedad civil organizada) que ven en la minería una oportunidad de crecimiento económico y empleo, entre otros. En el segundo grupo se encuentran sectores de la comunidad que ven en la minería una amenaza ambiental y/o a sus modos de vida, sectores gubernamentales que ven amenazados derechos colectivos y/u otras actividades productivas, organizaciones de la sociedad civil de carácter ambientalista y actores económicos que entrarían en competencia con la minería por el uso de recursos escasos.

El sector opositor ha sabido organizarse y manifestarse en el espacio público y por la vía jurídica. Ante los reclamos populares, las respuestas de las empresas y de los gobiernos provinciales, han tendido a cerrar espacios de diálogo y participación de la sociedad civil y han brindado información cuestionada en cuanto a su veracidad, llegando en ciertos casos a hacer uso desmedido de la fuerza pública, siendo acusados también de persecución jurídica. Gran parte de los gobiernos provinciales han pretendido imponer su posicionamiento desoyendo otras voces, mientras que solo unos pocos abrieron la puerta al diálogo y a la participación, considerando las distintas opiniones. (Svampa, 2008).

En aquellos casos donde el sector opositor ha sabido organizarse y adquirió fuerza de acción y presión, alcanzó notoriedad nacional y/o provincial (como en los conflictos de Esquel y Famatina), llegando a forzar a la empresa y al gobierno a desistir del proyecto extractivo.⁴

Enfocándose en la generación de estímulos económicos para la atracción de capitales externos, las políticas han demostrado un creciente interés en el desarrollo de la actividad minera a gran escala, pero han desatendido dos aspectos que resultan de importancia para su viabilidad a mediano y largo plazo: la calidad y confiabilidad de las instituciones gubernamentales intervinientes y la resolución de los conflictos socio-ambientales.

Actualidad: debilidades y conflictos

La Teoría de los *Stakeholders* surge como una forma de buscar la sostenibilidad de negocios y políticas a mediano y largo plazo. Los autores Mitchell, Agle y Wood (1997) definen como *stakeholders* todo aquel actor que pueda afectar o ser afectado por la consecución de los objetivos de la empresa. Se establecen diversos planteos y esquemas para su identificación y jerarquización, según su poder (en tanto capacidad de influenciar el accionar de otro actor), legitimidad y urgencia, según el tipo de vínculo con la empresa/gobierno, y según el grado de conciencia y de implicancia de los actores. (Rawlins, 2006).

⁴ No se pretende analizar aquí los conflictos socio-ambientales en sí mismos, sino la desatención de estos por parte de las medidas de estímulo minero.

Todos los modelos plantean la consideración de los actores que poseen capacidad de influencia, urgencia en sus demandas y legitimidad ante otros actores, así como para con ellos que tienen un alto nivel de conciencia de la situación.

La capacidad de organización y acción que en numerosos casos ha tenido la comunidad local donde se ubicaría la mina en cuestión, la muestran como actor consiente de la situación y de sus intereses. Su urgencia y legitimidad está dada por la réplica encontrada en medios masivos de comunicación local, provincial y nacional, ganando espacios en la agenda política provincial y nacional. El poder de su accionar es heterogéneo en cada caso de conflicto y en cada provincia, pero son numerosos los casos en los que han demostrado tener una considerable capacidad de influencia, interviniendo en el normal desarrollo del proyecto minero y llegando a la cancelación del mismo.

Siguiendo la teoría de los *stakeholders*, dados los conflictos acontecidos y las características de la sociedad civil en tanto actor interesado, la comunidad es por definición un *stakeholder* a ser considerado por los gobiernos provinciales.

Cabe señalar que dicho actor sería solo uno de los *stakeholders* del gobierno, alrededor de las políticas mineras. La empresa minera en cuestión, la cámara de empresarios mineros, otras cámaras empresarias de actividades productivas en disputa con el extractivismo y demás actores políticos (municipales, provinciales y nacionales), son solo algunos de todos los actores que podrían contar con capacidad de influencia, debiendo ser atendidos por los funcionarios públicos.

Aunque hasta el presente, son numerosos los gobiernos que no han visto en la sociedad civil a un *stakeholder* legítimo y con poderío, esta les ha hecho sentir su capacidad de influencia. Por este hecho (sin entrar en debates a favor o en contra de la actividad megaminera), resulta imperioso que los funcionarios consideren los intereses y demandas de la comunidad, para lo cual sería necesario sanear las debilidades que menciono a continuación.

Marco normativo

El Código de Minería (CM), marco normativo nacional de la actividad minera, presenta una serie de omisiones de importancia en términos ambientales, participativos y comunicacionales.

Con respecto a los referidos ejes, Argentina cuenta con leyes de presupuestos mínimos que regulan aspectos ambientales, participativos y comunicacionales sobre actividades de alto impacto ambiental (como lo hacen la Ley General del Ambiente y la Ley de Protección de Glaciares y del Ambiente Periglacial). No obstante, el Código no incluye dentro de sí lo estipulado por dichas normativas.

Clasifica a las minas en tres según las sustancias a ser explotadas, pero carece de una clasificación de las minas según su magnitud de explotación, las técnicas y tecnologías utilizadas, e infraestructura. En cambio, una clasificación en base a las variables recién mencionadas separaría a las minas en pequeña y gran escala, facilitando procesos de aprobación y control.

El CM establece la responsabilidad del dueño de la mina sobre los perjuicios causados a terceros (individuos y/o actividad económica), pero no se consideran los perjuicios ambientales. Además, la responsabilidad recae exclusivamente sobre el dueño de la mina, sin considerar la responsabilidad de la autoridad gubernamental encargada de la aprobación y control de la actividad.

A su vez, dicho tratado normativo minero establece la protección del patrimonio natural y cultural, pero no define que considera como tal, pudiendo así llegar a excluir potenciales impactos demográficos, poblacionales, sociales y económicos.

Cuenta con un apartado ambiental, que establece que previa exploración para el desarrollo de un proyecto minero, el interesado debe presentar un Informe de Impacto Ambiental (IIA) ante la autoridad de aplicación provincial donde se llevaría a cabo el proyecto minero, el cual puede ser aprobado o rechazado por esta, vehiculizando o impidiendo el desarrollo del proyecto. Sin embargo, no se detalla el debido contenido del Informe ni los parámetros para su aprobación o rechazo, estableciéndose como un procedimiento burocrático administrativo de presentación de formulario.

Si bien el CM le cede a la autoridad provincial la formación de la población, en referencia a los problemas ambientales derivados de la minería, sus consecuencias y prevención, presenta una serie de indeterminaciones. No aclara a que población debe dirigirse el programa de formación, no establece sus contenidos básicos y fuentes, ni si debe darse dentro del sistema de educación formal y/o informal.

La Ley General del Ambiente (LGA) dictamina que la exención de responsabilidad sobre cargos de daño ambiental de incidencia colectiva, será únicamente en caso de no mediar culpa concurrente y de haber tomado todas las medidas posibles para su prevención, siendo los daños culpa exclusiva de la víctima o de un tercero. Sin embargo, el Código de Minería no hace referencia directa a la responsabilidad o exención de la misma, sino que habla de quien cause un daño ambiental sin entrar en definiciones sobre lo que considera daño ambiental y acerca de las responsabilidades vinculadas al mismo.

La recientemente mencionada norma ambiental establece los instrumentos de la política y gestión ambiental, entre los que se encuentra el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), el cual está a cargo del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y se produce a través de la coordinación interjurisdiccional entre municipios, provincias, C.A.B.A. y Nación. No obstante el Código de Minería no le imparte a la autoridad de aplicación minera la participación y/o consulta con instituciones relacionadas a temáticas mineras y/o ambientales, excluyendo así al COFEMA y con ello al Sistema Federal Ambiental. Con esto también excluye de su consideración el Ordenamiento Ambiental del Territorio, que debería considerar los aspectos políticos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, para asegurar el uso adecuado de los recursos ambientales y promover la participación social en decisiones de desarrollo sustentable.

Otro de los antedichos instrumentos es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). La LGA dictamina que para toda actividad de alto impacto ambiental, la autoridad de aplicación debe llevar adelante una EIA, dentro de la cual se tiene la obligación de realizar una consulta o audiencia pública. Si bien en tales espacios la opinión de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes, si los resultados de la audiencia fuesen contrarios a la

opinión de los participantes, las autoridades deben fundamentar su decisión. Al igual que con el OAT y el COFEMA, esta instancia de participación ciudadana tampoco es considerada por el CM. Este vacío ha sido empleado por las autoridades de aplicación provincial, para evitar las audiencias públicas en determinados casos (dos ejemplos de ello son la mina Veladero y el proyecto Famatina, en las provincias de San Juan y La Rioja respectivamente).

Siguiendo la Ley General del Ambiente, producido un perjuicio, quienes podrán solicitar su recomposición serán el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, y el Estado (a nivel nacional, provincial o municipal). A su vez, toda persona podrá realizar una acción de amparo solicitando el cese de aquella actividad que genere un daño ambiental colectivo. Se le otorga participación a los ciudadanos, a las organizaciones no gubernamentales y al Estado en todos sus niveles, reafirmando la autoridad y autonomía de las provincias y municipios. También señala una división entre afectados y no afectados, es decir entre los directamente involucrados y los que no. El código minero no hace referencia a la solicitud de recomposición, ni hace partícipes a los ciudadanos, ONGs, ni municipios; sólo le otorga participación explícita a la autoridad de aplicación de la provincia donde se desarrollaría el proyecto minero.

PROPOSICIONES

Sería apropiado el acondicionamiento del Código de Minería para la inclusión de los distintos lineamientos establecidos por las leyes nacionales de presupuestos mínimos que afectan la actividad. En dicho sentido, hago especial referencia a:

- Definir la minería a pequeña y gran escala, facilitaría la regulación y control de la actividad, considerando sus impactos positivos y negativos sociales, económicos, culturales y ambientales.
- Establecer los parámetros e indicadores utilizados para aprobar y/o rechazar un Informe de Impacto Ambiental, le otorgaría a los actores públicos y privados intervinientes, un mayor conocimiento sobre las “reglas de juego”, evitando suspicacias y arbitrariedades.
- Responsabilización conjunta sobre los daños ambientales y a terceros, entre la empresa minera y la autoridad gubernamental encargada de la aprobación y control de la mina. Esto permitiría recaer sobre la administración pública, aumentando así la *accountability* y estimulando la participación de la sociedad civil.
- Impartir la participación y/o consulta con instituciones relacionadas a temáticas mineras y/o ambientales. Así, se incluiría al COFEMA y con ello al Sistema Federal Ambiental y a al Ordenamiento Ambiental del Territorio, el cual le concede participación a la ciudadanía y al distrito municipal.
- Incluir la EIA dentro del proceso para la aprobación o rechazo de proyectos mineros, le daría mayor legitimidad promoviendo su realización y respetando el derecho de toda persona a opinar en los procedimientos administrativos de aprobación de proyectos factibles de alterar el ambiente (derecho establecido por el Art. 19 de la LGA).

Tales modificaciones, colaborarían a subsanar falencias ambientales, de comunicación y participación intergubernamental y ciudadana, que el CM muestra en la actualidad, promoviendo una actividad extractiva responsable.

Fortalecimiento institucional

El Art. 19 de la Ley General del Ambiente sanciona el derecho de toda persona a opinar en procedimientos administrativos vinculados a la preservación y protección del ambiente. En el artículo siguiente dictamina:

“Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.”

No obstante, el referido Código de Minería no exige la realización de audiencias públicas ni de consulta popular. De esta manera, son numerosas las denuncias de no realización de audiencias (como en los casos Famatina, Veladero y Bajo la Alumbreira, entre otros), y de su baja calidad cuando se implementan (amedrentamiento a miembros de organizaciones sociales, falta de información objetiva, falta de imparcialidad por parte de los funcionarios presentes, escasa tolerancia y disposición al dialogo). Este hecho ha despertado suspicacias sobre la intencionalidad del gobierno provincial y la empresa minera, sembrando desconfianza en la sociedad civil para con tales actores.

El CM, le establece a todo particular que desee explorar y/o explotar una mina, la realización de un Informe de Impacto Ambiental (IIA), pero no indica detalladamente los contenidos mínimos del mismo. Sólo requiere cinco ejes de forma vaga y amplia: 1) ubicación y descripción ambiental del área; 2) descripción del proyecto minero; 3) eventuales modificaciones sobre el ámbito natural y sociocultural; 4) medidas de prevención, mitigación y restauración; y 5) métodos utilizados. No señala el debido contenido hacia el interior de cada uno de los puntos mencionados, ni tampoco aclara los indicadores sobre los cuales se determina la aprobación o rechazo del IIA.

Esta falencia despierta inseguridad a nivel empresarial y social, dado que no son claros ni conocidos por todos los parámetros para obtener el consentimiento del gobierno provincial, pudiendo darse decisiones y tratos arbitrarios. Nuevamente, esto despierta descreimiento hacia la objetividad de la gestión pública y el funcionamiento de sus instrumentos administrativos. Un ejemplo es la observación hecha por la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas, que indicó que el IIA presentado por la Barrick Gold para su proyecto Famatina en la provincia de La Rioja, fue redactado para la empresa por la misma persona que luego lo aprobaría como funcionario público. (Gomez, 2016).

El proceso que conlleva a la aprobación o rechazo de un proyecto minero puede resumirse en la debida aprobación o no del IIA por medio de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) por parte del gobierno provincial. Esta consiste en la exposición gubernamental acerca del informe recibido. La LGA ha agregado como instancia previa a la DIA, la EIA previamente citada.

Por su parte, el CM le concede esta capacidad de evaluar el informe y expedirse sobre el mismo, a la autoridad de aplicación dispuesta por la autoridad provincial, pero no le exige la realización de la EIA con su debida audiencia pública. La autoridad de aplicación minera no es obligada por el Código, a conceder participación y/o a consultar instituciones relacionadas a temáticas mineras y/o ambientales, excluyendo así al Sistema Federal Ambiental, el Ordenamiento Ambiental del Territorio y al Consejo Federal de Medio Ambiente.

Dicha centralización de la toma de decisiones en la provincia, también deja sin voz ni voto a las autoridades municipales, sociedad civil organizada y no organizada. Así mismo, la federalización de la responsabilidad de control en las autoridades provinciales, dificulta la uniformidad de aplicación de la normativa, a lo que se agrega la ausencia de un sistema de auditoría externa que asegure tanto la objetividad de los funcionarios, como la homogeneidad de los criterios implementados. (Serenó, 2011).

PROPOSICIONES

Normas claras que establezcan en detalle la información requerida y el establecimiento de parámetros e indicadores empleados para determinar la aprobación o rechazo de un IIA, sería un primer paso para evitar potenciales arbitrariedades y acrecentar la confiabilidad de las instituciones públicas. Establecer como requisito, el pedido de informes a instituciones científicas objetivas ajenas al proyecto extractivo y la apertura de un periodo de ventana para la presentación de informes por parte de otros actores potencialmente afectados positiva y/o negativamente por el proyecto en cuestión, podrían ser algunos de los pasos subsiguientes.

Entendemos por gobernanza, a la capacidad del gobierno de interactuar y cooperar entre el sector privado, la sociedad civil y los diferentes sectores de gobierno que lo componen, tendiendo a su vez a fragmentar el monopolio de las decisiones del Estado-Nación, entre el nivel global y el local. (De Echave, et all. 2009). En este punto se debe pensar en una descentralización de la toma de decisiones o al menos un esquema de consultoría para con otras áreas gubernamentales (a nivel nacional, provincial y municipal –donde se llevaría a cabo el emprendimiento), tales como Secretaria de Ambiente, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Desarrollo Social, entre otras (debiendo justificar su decisión, en caso de que esta se oponga al posicionamiento de los informes).

A su vez, con el fin de asegurar la uniformidad de criterios, rigurosidad de los controles y objetividad de los funcionarios públicos, se pueden implementar auditorías externas sobre las autoridades de aplicación provincial y el proyecto minero en cuestión. Las mismas deberían estar comandadas por órganos supraprovinciales, independientes del poder político nacional y provincial, pudiendo estar conformadas por instituciones académicas y/o organismos internacionales.

Si bien la participación del nivel nacional en la toma de decisión sobre la realización del proyecto podría interferir con los artículos 122 de la Constitución Nacional y los artículos 7 y 250 de la CM, según los cuales las minas son propiedad de la provincia; la contribución por medio de entrega de informes, consultoría y/o auditoría externa, no afectaría los derechos de propiedad de la provincia sobre la mina en cuestión.

La participación activa de municipios fortalecería la soberanía de los mismos y facilitaría a las autoridades municipales escuchar y representar los intereses y cultura local, sus concepciones y demandas, para una toma de decisiones descentralizada, con eje en cada uno de los territorios en cuestión. Esta pluralidad de voces en manos de la participación de autoridades municipales, podría reconocer y representar la heterogeneidad cultural que compone el crisol de la sociedad civil, considerando la posibilidad de generarse un núcleo cultural y conceptual hacia el interior de cada población local/municipal, siguiendo lo que Clifford Geertz (1988) denominó “lealtades primordiales”⁵.

La apertura de espacios de participación para la sociedad civil, generando un dialogo entre esta y la gestión pública, puede incrementar la confianza en las instituciones públicas a través de la legitimidad de sus decisiones y gobernanza. La participación a la sociedad civil puede darse de manera directa e indirecta, a través de representación corporativa o grupal, así como por medio de grupos focales y mapeos sociales. Estos instrumentos vehicularían la voz pero no el voto, dado que siguiendo el artículo 22 de la Constitución Nacional “el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades”, quedando en manos de los funcionarios de turno la permeabilidad a las consideraciones de la comunidad. Una mayor consideración no implicaría necesariamente ceder su poder de decisión otorgado por la Constitución y el Código de Minería, sino otorgar una mayor representación/participación regional y/o por comunidad. (Gomez, 2016).

Cabe resaltar que el empoderamiento de los actores es condición para una participación efectiva. Parte del mencionado empoderamiento es la adquisición de activos simbólicos, como la información, la comunicación y los conocimientos técnicos. Es decir, que debe asegurarse la capacitación técnica y la divulgación en tiempo y forma de información objetiva y fidedigna, tanto por parte de la empresa como por las autoridades provinciales.

Para promover la participación política de sectores social y culturalmente hasta la actualidad excluidos del debate y de la toma de decisiones, así como para incentivar la comunicación hacia dichos sectores, es necesario generar nuevas formas de acceso a los espacios de negociación. Así mismo, es preciso construir mecanismos capaces de impulsar demandas de tales grupos y fomentar la representación de los mismos. Se trata aquí de encauzar una redistribución de los recursos simbólicos aumentando los mecanismos de control ciudadano.

Licencia social

La licencia social es la manifestación de opinión por parte de miembros de una comunidad, a favor o en contra de cierta actividad de alto impacto en su territorio. Puede darse por dentro o fuera de las instituciones gubernamentales.

Esta es una construcción sociológica, carente de una definición jurídica y sin espacio en la regulación minera. No obstante, hoy en día las autoridades provinciales, empresarios mineros y organizaciones ambientalistas, hacen mención a la necesidad de que el proyecto

⁵ Hace referencia a los vínculos generados por la cultura siendo estos hechos sociológicamente dados, es decir aspectos de la identidad individual que los sujetos no se cuestionan y que los aúna, conformándose comunidades a raíz de columnas culturales. Para más información sobre “lealtades primordiales” ver Geertz, Clifford. (1988). *Interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

minero en cuestión cuenta con licencia social, haciendo referencia al apoyo por parte de la población local donde se ubicaría la mina. El alto nivel de conflictividad alcanzado y los casos como Esquel, Famatina y Loncopue, parecieran demostrar que la licencia social es hoy en día un requisito de hecho. (Sola Álvarez, 2013; y Wagner y Giraud, 2013).

En los casos de conflictividad, las autoridades provinciales no solo no atendieron las manifestaciones populares, sino que además no existieron canales institucionales donde vehicular tales manifestaciones. La existencia de dichos canales podría implicar un camino hacia el dialogo entre el gobierno y la sociedad civil, donde esta pueda expresar su aprobación y/o rechazo para con el tratado proyecto minero.

La realización de las audiencias públicas, la apertura de un periodo de entrega de informes de organizaciones civiles a la autoridad de aplicación provincial, hacer público el IIA entregado por la empresa minera, la realización de grupos focales, la apertura de mesas de diálogo y la disponibilidad de los funcionarios a recibir consultas y a entrevistarse con la sociedad civil, son algunos de los potenciales canales institucionales para la interacción. Sin embargo, la existencia de dichos espacios no implican por si mismos la generación de un dialogo abierto y sincero entre las partes, pero sí marcaría el inicio de un camino a transitar. Claro que luego habrá que atender la transformación de tal interacción en políticas públicas, pero eso será una tarea a futuro.

Hay que señalar que previo a cualquier institucionalización, se debe dar la mejora de la calidad de las instituciones gubernamentales, aumentar su confiabilidad, legitimidad y gobernanza, sumándose el empoderamiento de los actores civiles.

PROPOSICIONES

La generación de espacios institucionales requeriría definir aquellos actores con capacidad de participar, lo que podría ser un primer paso hacia la definición de quienes otorgan/niegan con sus manifestaciones la llamada licencia social. En este sentido, seria requisito definir legislativamente la licencia social, para lo cual deben atenderse cuatro cuestiones básicas:

- ¿Cómo delimitar el impacto positivo y negativo de la actividad extractiva? Es decir, ¿cómo delimitar la población afectada por el impacto minero?
- ¿Qué actores deben conceder/negar la licencia social? ¿El gobierno de la provincia, la ciudadanía provincial, la comunidad local y/u organizaciones locales de la sociedad civil? Dichas manifestaciones suelen estar encabezadas por organizaciones civiles, ¿cuál es la legitimidad y representatividad de tales organizaciones frente a autoridades democráticamente electas?
- ¿Cuál es el tiempo de validez de la licencia? ¿se debe conceder o negar una sola vez y para siempre, deben existir instancias periódicas de otorgamiento/negación de la licencia, o se debe dar/negar con manifestaciones diarias?
- ¿Cómo se debería expresar la concesión/negación de la licencia para que sea tenida en cuenta por los tomadores de decisiones? ¿utilizando el espacio público o por medio de canales institucionales?

A su vez, puede resultar de interés el concepto de “interculturalidad empresarial”, según el cual la empresa debe adaptarse a la cultura local, orientándose a conseguir el arraigo de la comunidad. Esta idea trae consigo el deber de la empresa de dialogar con la comunidad de la región, lo cual generaría una participación indirecta de la comunidad, a la vez que la legitimidad y gobernanza empresarial podrían verse afectadas positivamente.

Propuestas para un dialogo inclusivo

Dada la pretensión de desarrollo de minería a gran escala, diversos gobiernos nacionales han querido estimular la actividad a través de medidas de corte económico, desatendiendo dos aspectos de gran importancia: la calidad de las instituciones involucradas y la alta conflictividad que trae aparejada la minería. A lo largo del texto se han señalado ciertas debilidades institucionales, en base a las cuales se fueron realizando propuestas para la generación y mejora de las herramientas de gestión.

Consideramos que un dialogo abierto, (donde las partes estén dispuestas a escuchar a su interlocutor, lo que no implica necesariamente acompañar la posición del mismo pero sí a escucharlo y respetarlo), inclusivo (donde todos los *stakeholders* sean invitados a participar y a ser escuchados), y sostenido (el alto nivel de conflictividad requiere de mesas de dialogo sostenidas en el tiempo), es una vía capaz de reducir la conflictividad.

Los conflictos socio-ambientales cuentan con una serie de aspectos que exceden lo netamente económico, dado que hay actores que se posicionan por cuestiones económicas, jurídicas, laborales, ambientales, sociales y culturales. Así, quienes se oponen a la actividad, suelen hacerlo por cuestiones ambientales (relativo a la contaminación y uso de recursos escasos), culturales y sociales (modelos culturales y sociales con fuerte arraigo en el ambiente y las tradiciones), y económicas (actividades que entran en competencia con la minería, como la agricultura, la producción vinícola y el turismo); mientras que quienes lo apoyan lo hacen por motivos económicos (inversiones e ingresos económicos) y laborales (generación de empleo). Por ende, los espacios de comunicación y dialogo deberían atender los diversos aspectos que hacen al conflicto.

La participación de los distintos *stakeholders*, puede darse de manera directa y/o indirecta, a través de los distintos espacios e instrumentos de gestión previamente señaladas, como las audiencias públicas abiertas e informadas, la recepción de informes técnicos de actores interesados e involucrados en el proyecto minero en cuestión (gubernamentales y civiles, organizados y no organizados), mesas de dialogo sostenido con referentes sociales, grupos focales y mapeos sociales, entre otros. A su vez, la implementación de controles co-participables (es decir la cooperación de los actores interesados en los distintos controles que la autoridad de aplicación realiza sobre la mina) una vez iniciada la exploración y explotación de la mina, facilitaría un continuo en la participación aún después de aprobado el proyecto. Los *stakeholders* acompañarían a la administración pública en su función de control de la concesión de los derechos de exploración y explotación minera, de cumplimiento del Informe y Declaración de Impacto Ambiental, así como de respeto al

Código de Minería y de toda la normativa nacional y provincial que condiciona la actividad. Cargaría a los actores intervinientes con la responsabilidad de controlar no solo a la empresa minera, sino también a las autoridades en su rol de funcionarios públicos.

Estos canales abren interrogantes como: ¿Deben participar todos los *stakeholders* o esto dependerá de su poder, legitimidad e influencia? ¿Todos los actores intervinientes, deben emplear las mismas vías y espacios de participación? ¿Qué referentes sociales deben participar? ¿Quién y cómo los selecciona y convoca? ¿Quién debe estar a cargo de la realización de los grupos focales y del mapeo social? ¿Hasta dónde se debe extender la sociedad civil participante? ¿Se debe limitar a la comunidad donde se ubicaría el proyecto en cuestión, extenderse a comunidades vecinas o ampliarse a toda la provincia, ya que los efectos positivos y negativos pueden tener alcance local, regional y hasta provincial (por las inversiones en infraestructura, generación de empleo directo e indirecto, migraciones, contaminación visual y ambiental)?

La generación de dichas herramientas de gestión, facilitaría la interacción entre el gobierno provincial y sus *stakeholders*, incluyendo a la sociedad civil en su carácter de actor interesado, consiente de la situación dada, con demandas urgentes y capaz de influir en la consecución del proyecto minero en cuestión. No obstante, para que la interacción se convierta en dialogo, es requerido que estos actores estén dispuestos a considerar los distintos posicionamientos y que en caso de haber intereses contrapuestos, la situación sea vista como una potencial cooperación y no como un juego de suma cero.

Siguiendo la teoría del conflicto, el conflicto es una relación social en la que dos o más actores cuentan con valores, creencias y/o intereses disimiles alrededor de una situación dada. Tales actores pueden interpretar la situación conflictiva de dos maneras: negativa o positiva. En la primera, entienden el conflicto como un juego de suma cero, en el que sólo un ganador es posible, por lo que para que un actor alcance su objetivo el otro no deberá hacerlo, empujando a los involucrados a una competencia entre sí. La segunda opción es ver en el conflicto una divergencia, donde la diferencia de intereses dificulta que estos sean alcanzados de manera simultánea, pero siendo factible de instaurar vínculos de cooperación y dialogo entre los involucrados, posibilitando la transformación del conflicto en pos de una situación positiva para todos los interesados. (Lederach, 1995; y Galtung, 1995).

De esta manera, tanto las autoridades como sus *stakeholders* deberán sostener una actitud abierta y cooperativa, para encauzar la interacción hacia un dialogo positivo. En otras palabras, le cabe al gobierno el rol de puente que vincula las dos orillas enfrentadas, siendo las herramientas de gestión aquí tratadas las vigas que sostienen el puente.

Bibliografía

- Antonelli, M. (2009). "La gestión del paradigma hegemónico de la minería responsable y el desarrollo sustentable". En Svampa, M y Antonelli, M. (coord.). *Minería Transnacional, Narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires, Biblos.
- De Echave, J., et al. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Galtung, J. (1995). *Investigaciones teóricas: sociedad y culturas contemporáneas*. Madrid, Tecnos.
- Geertz, C. (1988). *Interpretación de las culturas*. Barcelona, Gedisa.
- Gomez, L. (2016). *Minería y Participación Pública: el caso de la Provincia de La Rioja*. Tesis de Maestría. Universidad de Buenos Aires.
- Lederach, J. P. (1995). *Prepare for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Nueva York, Siracuse University Press.
- "Los conflictos son un reflejo de lo que ha crecido la minería". (10/12/2013). *El Inversor Energético & Minero*. Disponible en: <http://www.inversorenergetico.com.ar/los-conflictos-son-reflejo-de-lo-ha-crecido-la-mineria/> (Consultado el 10/08/2016).
- Lorca, J. (2/06/2014). "La participación legitima las decisiones". *Página 12*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-247622-2014-06-02.html> (Consultado el 12/08/2016).
- Lumerman, P. y Robledo, J. (2009). "Análisis de la conflictividad socio ambiental en Argentina". En *Informe Ambiental Anual. Fundación Ambiente y Recursos Naturales*. (pp. 79-105).
- Mitchell, R., Agle, B., Wood, D. (1997). "Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts". *Academy of Management Review* 4 (pp. 853-886). University of Pittsburg.
- Quispe Merovich, C. (2010). *Ciudadanía Ambiental y Minería: herramientas para la transformación democrática de conflictos socio-ambientales*. Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Fundación Cambio Democrático.
- Rawlins, B. (2006). *Priorizing stakeholders for public relations*. New York, Institute for Public Relations.
- Roca, F. (2013). *La cuestión de la minería argentina: un análisis desde el enfoque de las coaliciones defensoras*. Tesis de Maestría. Universidad Torcuato Di Tella.
- Sanchez Izquiero, P. A. (2009). "Minería y ambiente en Argentina: notas sobre el sistema legal e institucional". *Revista de Derecho Público* 2 (pp. 153-174).
- Secretaría de Minería de la Nación. (2011). *Informe de gestión*. Disponible en: <http://www.mineria.gob.ar/> (Consultado 21/07/2016).
- Secretaría de Minería de la Nación. (2012). *Minería en Números*. Disponible en: <http://www.mineria.gob.ar/> (Consultado 21/07/2016).
- Sereno, J. (2011). "Apuntes para el estudio del tratamiento fiscal de la minería en Argentina". *Cuadernos del Instituto AFIP* (20).
- Sola Álvarez, M. (2013). "La disputa por la licencia social de los proyectos mineros en La Rioja, Argentina". *Letras Verdes* 14 (pp. 27-47).
- Svampa, M. (2008). "Minería a cielo abierto: de la protesta a nuevas leyes". (5/11/2008). *Crítica*. Disponible en: http://maristellasvampa.net/blog/?page_id=414 (Consultado 13/08/2016).
- Wagner, L. (2008). "La lucha contra la contaminación y el saqueo: de las movilizaciones en Mendoza a la unión de las reivindicaciones socio-ambientales en América Latina." *Historia Unísinos* 12 (3) (pp. 195-206). São Leopoldo.
- Wagner, L y Giraud, M. (2013). "Sin licencia social no hay minería". *Entramados y Perspectivas* 3 (3) (pp. 91-120).

Colaboraciones⁶

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista vía correo electrónico a aestevez2009@gmail.com con copia a suesper@gmail.com. Deben ser trabajos originales o inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Preliminarmente, la dirección y la secretaría de redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la Revista se pondrá en contacto con los autores para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, los autores tendrán que dar cuenta de estas.

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

Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100 000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en programa Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.
4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997).
«El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y

⁶ Agradecemos la colaboración que nos suministrara la revista Estado Abierto en los lineamientos para las publicaciones.

guardián de sus intereses» (O'Donnell, 1997: 293). Si la cita excede las 40 palabras, se la debe apartar del texto, quitarle las comillas, aplicarle sangría a ambos lados y reducir el cuerpo de la letra a 10. El verdadero uso del multiculturalismo no habría sido, así, el de la lucha por el reconocimiento de las poblaciones subordinadas por la hegemonía cultural, sino que habría servido apenas para crear un nuevo nicho universitario, para beneficio de las audiencias de estudiantes de clases medias y superiores (Bourdieu y Wacquant, 1999: 10).

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas bajas si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial.

Para libros y capítulos de libros:

Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gutiérrez Márquez, E. (2013). «La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM». En Reveles, F. (coord.). *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?* México: UNAM y Plaza y Valdés.

O'Donnell, G. (1997). «¿Democracia delegativa?». En O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Para revistas:

Mintzberg, H. (1994). The fall and rise of strategic planning. *Harvard business review*, 72(1), pp. 107-114.

En este caso, el 72 corresponde al volumen de la revista, y el (1), al número.

Para diarios:

Rupert, A. (2016). «La fiscalidad de una provincia agobiada». En diario *Clarín*, 24 de marzo, p. 21.

Para participaciones en eventos científicos:

Rocha, C. (2012). «La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política». Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, noviembre, Montevideo, República del Uruguay.

Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas o diferentes tipo de organizaciones como ONG:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y*

Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos. Serie B N.º 2. Buenos Aires.

Para leyes, decretos y resoluciones:

República Argentina (2016). Ley N.º 27 275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B. O. el 29 de septiembre.

9. La bibliografía obtenida de espacios virtuales debe citarse de la siguiente forma:

Heasman, B., & Corti, K. (2015, Agosto 18). How to build an echoborg: PhD researcher Kevin Corti featured on the BBC [Blog post]. Acceso el 18 de diciembre de 2016 en: <http://blogs.lse.ac.uk/psychologylse/2015/08/18/how-to-build-an-echoborg-phd-researcher-kevin-corti-featured-on-the-bbc/>

10. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.

11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

12. Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.