

# ceehd

**CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS E  
HISTÓRICOS SOBRE EL DESARROLLO  
UNIVERSIDAD DE BELGRANO**



# **PENSAR EN PRESENTE PROYECTANDO EL FUTURO**

**Cuestiones de coyuntura y de prospectiva -desde los sistemas de pensiones y las energías renovables hasta la integración latinoamericana y la relación entre política y religión, abordadas desde diferentes miradas y diversas disciplinas.**

**Año 3 - Nº 6**

**Diciembre de 2018**

**Universidad de Belgrano**

**Presidente:**

Doctor Avelino Porto

**Vicepresidente de Gestión  
Institucional:**

Profesor Aldo J. Pérez

**Vicepresidente de Gestión  
Técnica y Administrativa:**

Doctor Eustaquio Castro

**Centro de Estudios  
Económicos e Históricos  
sobre el Desarrollo (CEEHD)**

**Director:**

Mg. Miguel Francisco Gutiérrez

**Contacto:**

Zabala 1837 – C1426DQG

4788-5400

ceehd@ub.edu.ar

**ISSN 2525-1929**

## EDITORIAL CEEHD

**E**l cierre del segundo año de publicación de la revista del CEEHD se produce en una coyuntura incierta. Los resultados económicos del gobierno se encuentran lejos de los planteados, y las estrategias de regulación de las variables macroeconómicas no parecen demostrar consistencia de largo plazo.



El conjunto de artículos que forman parte de este número abordan cuestiones de coyuntura y de prospectiva. Su objetivo es pensar en presente proyectando el mañana desde diferentes miradas y diversas disciplinas.

Nelson Cardozo expone una evaluación de los diferentes sistemas de pensiones implementados a lo largo de la región, analizando sus diferencias y sus posibilidades de sustentabilidad. Un estudio fundamental para una región que atraviesa las virtudes circunstanciales de bono demográfico.

María de Monserrat Lairó aborda los desafíos de la integración latinoamericana desde sus dos bloques principales. Este estudio nos lleva a pensar la política en su dimensión más importante, abordando los desafíos de largo plazo y analizando los modelos de inserción internacional de la región y del país.

Eduardo Olivero interviene con uno de los límites al desarrollo más actuales, referido a la energía. En su artículo da cuenta sobre el estado de las energías renovables y las oportunidades del sector.

El artículo de Jorge Ossona nos invita a reflexionar sobre la política y la religión, abordando las distintas grietas que hundieron a nuestro conjunto social en la discordia facciosa y el atraso cultural.

Finalmente, el aporte de Pablo Bulcourf y Maximiliano Campos Ríos encara otro de los ejes centrales para pensar el desarrollo: el conocimiento y su utilización en el crecimiento de la productividad y la construcción de ventajas comparativas.

Despedimos el 2018 con magros resultados económicos y pobres perspectivas de desarrollo sostenible, basados en un horizonte de estrategias regionales y locales de incremento de la productividad, crecimiento del empleo en sectores específicos y cuidado de los recursos naturales. Estos pilares deben ser la base de sustentación de cualquier política de largo plazo que pretenda establecerse.

El Gobierno, sin embargo, sólo plantea estrategias de comparación sobre realidades en algunos casos incontestables sin establecer objetivos de largo plazo que pueda cumplir. La mejora en las posibilidades de inversión y de consumo depende de establecer objetivos y políticas públicas de largo plazo, que apalanquen el crecimiento de forma razonable y bajo parámetros de inclusión de las mayorías.

**Mg. Miguel Francisco Gutiérrez.**

Director del Centro de Estudios Económicos e Históricos sobre el Desarrollo (CEEHD)

# Índice

<b>La construcción del conocimiento como estrategia para el desarrollo</b> Por Pablo Bulcourf y Maximiliano Campos Ríos	<b>4</b>
<b>Religión, cultura y política, los nuevos dilemas en la era de Francisco</b> Por Jorge Ossona	<b>7</b>
<b>Mercosur-Alianza del Pacífico: ¿un futuro de integración o desintegración?</b> Por María de Monserrat Llairó	<b>9</b>
<b>Escenarios, fines, instituciones y riesgos en torno al actual fomento de las energías renovables en nuestro país</b> Por Eduardo Olivero	<b>11</b>
<b>Las reformas a los sistemas de pensiones en el siglo XXI: Un balance de la experiencia latinoamericana</b> Por Nelson Cardozo	<b>17</b>

# La construcción del conocimiento como estrategia para el desarrollo

Por Pablo Bulcourf (\*) y Maximiliano Campos Ríos (\*\*)

(\*) Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad de Buenos Aires.

(\*\*) Profesor e investigador de la Universidad de Buenos Aires y director de Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública.

En la Modernidad y sus postrimerías, en el ya siglo XXI, la producción científica se ha instalado como la principal fuente de conocimiento válido en nuestras sociedades; esto no necesariamente niega otras formas de éste como la intuición cotidiana, las manifestaciones estéticas y nuestro vínculo con el medio en el cual nos desenvolvemos. Desde los albores de la humanidad ha sido el conocimiento práctico y su acumulación y reproducción social lo que le ha permitido al hombre dominar a la naturaleza, y para qué negarlo, a los otros hombres. La famosa afirmación de Francis Bacon conocer, es poder se ha tornado en el emblema de la civilización occidental y su expansión planetaria.

Esto ha marcado siglos de disputas y tensiones entre las afirmaciones religiosas expresadas en el dogma y la revelación y como contracara las filosofías y la ciencia modernas. La Ilustración expresó esto entronizando a la desafiante razón como una nueva diosa. El Gran Creador se fue transformando en un gran arquitecto matemático que creó leyes de corte universal que Isaac Newton expresó como pocos. Pero esto no puede interpretarse en forma lineal; pronto comenzarán voces disidentes que Isaiah Berlin denominó la "contra-Ilustración". Ya a mediados del siglo XIX van a comenzar las tradiciones "comprensivistas" en las ciencias sociales, que junto al neopositivismo y al marxismo trazarán las tradiciones teóricas en las ciencias sociales, y por lo tanto las tendencias en las formas de construir los datos y la evidencia empírica. Ya sea mediante las concepciones dialécticas, los métodos cuantitativos o cualitativos, se fueron imponiendo diferentes mecanismos epistemológicos y metodológicos para la construcción de la realidad, y por lo tanto necesarios para operar sobre ella.

## Un mundo complejo y conflictivo

Tanto la sociedad capitalista desde el punto de vista económico, como el Estado-nación desde la política expresaron estas nuevas dinámicas sociales que a su vez son construidas por personas con cuotas creciente de conciencia individual; es así como aparecieron tanto el individuo moderno como las nuevas instituciones que desde Europa irán expandiendo al mundo y dominando al resto del planeta. En el cruce entre el campo del conocimiento y la necesidad de gestionar sociedades más complejas aparece la estadística como una "matemática del Estado"; cuyo principal objetivo es describir al conjunto de datos obtenidos para la toma de decisiones o bien, para realizar generalizaciones sobre las características observadas, analizando poblaciones o una muestra representativa de ésta, y buscando explicar las correlaciones y dependencia que existen entre los fenómenos tanto en forma aleatoria o condicional. La necesidad de conocer se transforma en un elemento esencial tanto en materia política y social como también para el desarrollo de la economía.

Las crecientes burocracias públicas explican las necesidades de un Estado cada vez más amplio y complejo que se expande hasta por fuera de sus fronteras en diferentes aventuras coloniales. Las transformaciones en la forma de producción darán paso a una nueva estructura social, y a la aparición de las clases

trabajadores junto a una serie constantes de crisis y tensiones. La sociología será una disciplina que desde su nacimiento se propondrá dar cuenta de estos cambios, no ya con un método de tipo especulativo sino con la investigación sistemática basada en la evidencia empírica. Pronto la ciencia política irá dejando su tradición comenzada por Aristóteles y Platón, y continuada por Maquiavelo y la tradición iusnaturalista, para adoptar también esta orientación empírica. Y ni que hablar de la economía, la que por la propia naturaleza de su objeto de estudio posee una mayor afinidad hacia la construcción de datos y su tratamiento estadístico.

Poco a poco, la toma de decisiones en las diferentes esferas de la sociedad se ve condicionada en la necesidad de poseer un conocimiento válido tanto sobre la naturaleza como también sobre la forma organizativa de las sociedades, sus preferencias y diferencias y los conflictos de intereses que surgen dentro de ellas. La necesidad de “domar” esa complejidad se transforma en un desafío esencial para el logro eficaz de los diferentes objetivos, en donde siempre está presente el azar ya enunciado por el viejo florentino y a veces olvidado por la soberbia de los tomadores de decisiones.

### **La necesidad de construir datos válidos**

Poco a poco los libros de ciencias sociales se van llenando de cuadros y series de gráficos; los informes públicos siguen un camino parecido. Los números van colonizando no solo a las ciencias naturales, sino al campo social y el servicio civil se ve obligado a construir conocimiento para la ya mencionada toma de decisiones. Ni que hablar de las esferas militares donde su profesionalización va de la mano de estrictas medidas métricas.

Pareciera que nuestras vidas se van ordenando estadísticamente, necesitamos planificar para poder decidir que compramos, donde viajamos, qué tipo de vivienda vamos a tener, como si la consigna utilitarista de “medir la felicidad” cruzara nuestras vidas sin darnos cuenta.

Pero es necesario reflexionar, y no todo lo que brilla es oro como afirma un viejo refrán. Los datos y su cuantificación no surgen de la realidad como una mera expresión de ésta, son ante todo construcciones. Por lo tanto se encuentran condicionados por la forma en que miramos la realidad social. No existen sin concepciones previas y todos poseen una fuerte “carga teórica”. Reconocer esto es también fundamental para comprender la propia dinámica de las ciencias y del campo de la administración y las políticas públicas, ya sea desde el mundo académico o desde la gestión gubernamental.

Podríamos afirmar que la manera en que definamos la pobreza va a condicionar los datos que vayamos a obtener de la misma, junto a los mecanismos metodológicos que empleemos para construirlos. No existen los datos neutrales, pero esto no invalida su capacidad cognitiva ni su necesidad práctica. Por otro lado las comunidades epistémicas y los gobiernos y las propias burocracias públicas y empresariales deben brindar ciertos consensos básicos sobre los mecanismos mencionados. Es necesario compartir criterios básicos para que el conocimiento construido también tenga ante todo una utilidad práctica.

Podríamos afirmar que la utilización de datos, tanto cualitativos como cuantitativos requiere de ciertos elementos que podríamos enunciar:

1) La necesidad de una teoría empírica. Ya sea una cosmovisión amplia o una teoría de alcance medio, la carga teórica de los datos es un elemento que debe ser tenido en cuenta. No existe una “neutralidad” y una “correspondencia directa” con la realidad, todo se encuentra mediado por la forma en concebimos a la sociedad y a la política.

2) La necesidad de una estrategia metodológica. La forma y el procedimiento con el cual construimos y manipulamos los datos deben ser claros y explícitos. El proceso de elaboración del conocimiento posee reglas que deben estar expuestas,



entre otras cosas para poder corroborar el camino realizado por otros equipos de investigación. Esto le otorga especial validez al producto obtenido.

3) Las series de datos pueden tener la necesidad de desarrollarse temporalmente. Gran parte del conocimiento de utilidad requiere de conocimientos anteriores que permitan construir series temporales. Prácticamente todo conocimiento empleado en la función pública o en el ámbito privado combinará elementos sincrónicos y diacrónicos.

4) El conocimiento debe tener una tendencia hacia la comparación. La idea básica de medición es en sí misma una comparación con un parámetro pre establecido. Por esta razón, generalmente estamos comparando con un modelo o criterio sin darnos cuenta. Para que esto sea genuino y eficaz debemos saber qué cosas pueden ser comparables. Es así como se articulan tres elementos centrales: qué comparar, cómo comparar y para qué comparar.

5) La construcción de consensos. La construcción del conocimiento no es un campo de neutralidad. Se juegan visiones diferentes del mundo e intereses tanto dentro del campo académico y científico como también en términos de las esferas de la economía, la sociedad y la política. Por esta razón el elemento del poder es central en este juego de intereses, y los acuerdos son fundamentales para poder llevar a cabo todo tipo de actividad cognitiva y sus aplicaciones posteriores.

6) El conocimiento articula datos cuantitativos y cualitativos. Es necesario superar la controversia entre estas dos formas de datos y estrategias. Tanto en el campo de las ciencias naturales como en las sociales se pueden utilizar ambos, depende el tipo de investigación en cuestión, el fenómeno a ser abordado, la estrategia y los recursos disponibles. Por esta razón muchas veces necesitamos de la triangulación como un elemento fundamental en la investigación científica. Además muchos datos cualitativos pueden tener posteriormente un tratamiento cuantitativo.

### **El conocimiento como pilar del desarrollo**

Es común afirmar que las sociedades deben tender hacia un desarrollo integral, que sin éste nos encaminamos hacia el fracaso. Esto no solo se expresa en términos económicos sino también sociales y políticos.

Por un lado no hay desarrollo sin una concepción sobre éste. Sin saber a dónde queremos ir posiblemente no vayamos a ninguna parte. Ya en la década de los sesenta del pasado siglo, partiendo originariamente de la psicología evolutiva se comenzó a hablar de desarrollo. Rápidamente la economía tomó este concepto y lo aplicó para construir una concepción más amplia del mero crecimiento cuantitativo de algunos indicadores macroeconómicos. El desarrollo contenía una visión de integralidad cualitativa que se orientaba hacia la industrialización y el desarrollo de servicios, pero también hacia una mayor distribución de la riqueza; la idea de desarrollo acarrea una dimensión social y también ética. La sociología y la ciencia política también tomaron esta idea y lo transformaron en la conocida modernización. Esto no solo se expresó en términos de la comunidad académica sino que orientó a las propias decisiones de políticas a nivel nacional e internacional.

Ya anclados en el siglo XXI, y bajo el análisis de los aciertos y fracasos de muchas políticas públicas y también del sector privado, es necesario reconfigurar una nueva concepción del desarrollo acorde a los cambios actuales, en un mundo que presenta una cartografía de problemas posiblemente más complejos y diversos que hace algunas décadas. Los cambios cada vez más vertiginosos a nivel tecnológico impactan tanto a nivel individual y la vida cotidiana como en las grandes estructuras sociales.

Los nuevos criterios de desarrollo y modernización requieren hoy más que nunca de un conocimiento científico válido tanto en la coherencia interna y externa de sus postulados como de la construcción de consensos dentro de las comunidades

académicas como en el ámbito político, social y económico. La rapidez de los cambios mencionados muchas veces pone en "tensión" los tiempos de la producción del conocimiento con la necesidad de requerimiento de éstos. Este es un desafío que se añade a los problemas tradicionales de la vinculación entre la esfera científica y la aplicación de sus productos y resultados.

Pero hay algo que tenemos que tener en cuenta cuando hablamos de la necesidad del desarrollo, la planificación social y la adopción e implementación de políticas públicas eficientes, sin conocimiento científico y sin datos válidos, estas se tornan imposibles, ni siquiera tendríamos la posibilidad de afirmar que hemos acertado o fracasado en nuestros intentos.

### **Algunas referencias bibliográficas**

Alejandro Quiroz, M. (cord.) (2017) La enseñanza de la metodología en la Administración Pública. México-Toluca, INAP.

Becker, H. (2011) Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales". Buenos Aires, Siglo XXI.

Becker, H. (2016) Mozart, el asesinato y los límites del sentido común: cómo construir teoría a partir de casos. Buenos Aires, Siglo XXI.

Bericat, E. (1998) La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Barcelona, Akal.

Martínez Chávez, V. (2014) Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo de investigación. México, INAP y Plaza y Valdés.

--

## **Religión, cultura y política, los nuevos dilemas en la era de Francisco**

**Por Jorge Ossona (\*)**

(\*) Miembro del Club Político Argentino.

El repliegue del catolicismo en toda América latina durante las últimas décadas se corresponde con una pluralización del campo religioso que el Papa Francisco aspira a acotar; sobre todo en las mayorías humildes en donde su calado es más profundo y multitudinario. Intentaremos dilucidar las razones históricas y culturales del fenómeno en el orden local así como algunos matices y perspectivas de los criterios teológicos del actual Pontífice.

La crisis católica ha recorrido caminos diferentes pero convergentes en todos los países. Resulta significativo, por poner sólo un ejemplo, que trayectorias tan disímiles como las de la Iglesia de Chile y la Argentina hayan compartido el mismo desenlace. En Chile, el Episcopado desempeñó un papel notable en la defensa de los derechos humanos durante el régimen de Pinochet. No fue el caso de nuestro país en donde la mayor parte de la jerarquía osciló entre la legitimación del Proceso militar, la condena tibia a sus crímenes y el distanciamiento al compás de su desgaste.

La centralidad de la Iglesia en los conflictos de los 60 y los 70 entre conservadores y tercermundistas tributarios de la Teología de la Liberación dejó como saldo una profunda crisis de legitimidad de párrocos y obispos ya perceptible desde los albores de la democracia; sobre todo, en los suburbios populares. En Chile, en cambio, el giro reaccionario de la mayoría de los obispos impugnando desde el

divorcio hasta el matrimonio igualitario fue sentando las bases de una crisis semejante, agravada por la espiral de denuncias de pedofilia.

La pluralización exhibe asimismo rasgos diferentes según los distintos estratos sociales. En las clases medias, cuando no se plasmó en posiciones agnósticas o ateas, inspiró interpretaciones más libres e individuales de las ortodoxias tradicionales. Estas se vertebraron con corrientes que venían permeando en Europa y los Estados Unidos desde los 70 como los orientalismos y un neonaturalismo de pretensiones antialienantes.

Dentro del campo católico, la situación incómoda respecto del dogma y del conservatismo institucional de divorciados y madres solteras, entre otras situaciones, motivó movimientos más autónomos. Sacerdotes carismáticos y peregrinos atienden privilegiadamente a los estados de desasosiego personal. Apuntan a la contención emocional y a las sanaciones espirituales y corporales; y no prescinden de la medicina y de algunas prácticas orientalistas conjugadas con la psicología y la meditación.

En los sectores populares, en cambio, el empobrecimiento tornó a las devociones más intensas y comunitarias. Los éxitos del evangelismo neopentecostal fueron seguidos por los avances de los Testigos de Jehová y aun de los mormones. Desde los 90 irrumpieron, a su vez, otros cultos aportados por inmigrantes procedentes de zonas rurales profundas en donde la evangelización había tenido desde la conquista española alcances limitados y sincréticos. Entre los más visibles, aparecen el Gauchito Gil y San La Muerte, fuertes ambos en el Nordeste. También, diversos africanismos procedentes principalmente de Uruguay y Brasil rotulados bajo el significativo genérico de umbanda que remite a un abanico de variantes heteróclitas. Aparecieron nuevos líderes religiosos, oriundos de las mismas comunidades vecinales, y ubicados en mejores condiciones respecto de pastores evangélicos tradicionales y sacerdotes católicos para comprender los nuevos problemas cotidianos de sus consultantes.

Imbuidos de un carisma providencial, pastores pentecostales vecinos o líderes de comunidades inmigratorias, paes ex convictos o maes golpeadas supieron interpretar a los sufrientes mediante rituales de una sociabilidad alegre de canto y baile. Sus explicaciones simples, no intelectuales ni dogmáticas, habilitan soluciones prácticas sustentadas en la libertad interpretativa de los textos bíblicos y en discursos modulados según sus auditorios. Las conversiones y purificaciones motivan descargas emocionales intensas; a veces, rayanas en estados semihipnóticos, compartidos con otros creyentes en instancias de una participación tan informal como fraterna. Las sanaciones corporales o espirituales espontáneas se inscriben casi siempre en reconciliaciones de familias desavenidas por la falta de trabajo, el hacinamiento, o por las tentaciones ofrecidas por las adicciones y el delito.

La articulación entre religión y política, por siempre compleja, no dejó de acompañar a todos estos cambios. En Brasil, país que como en Chile, la Iglesia sólo representa a aproximadamente el 60% de la población, la gravitación de los grupos evangélicos le permitió a Lula llegar a la presidencia. En la Argentina, en cambio, los polos evangélicos oscilan entre los bautistas, predominantemente próximos a coaliciones de centroderecha, y los pentecostales que, dadas su fuerte inserción en los suburbios pobres, apuestan más bien por variantes peronistas. Los intentos de generar partidos propios se diluyeron pronto, pese a que los intendentes del GBA los cuentan como una minoría electoral digna de atención por su silenciosa capacidad movilizadora. El predicamento político de la Iglesia, por su parte, ha sido volátil hasta la llegada de Francisco.

Su discurso, próximo a la "Teología del Pueblo" enunciada por el sacerdotes teólogos Lucio Gera y Rafael Tello, no es sino una estribación local de aquella de la Liberación latinoamericana. Se fundamenta en la "unidad del Pueblo" traicionado por una de sus partes identificada con capitalistas y plutócratas. Descarta, a diferencia de aquella, la lucha de clases; pero denuncia a los "opresores de una



injusticia estructural" y de la "violencia institucionalizada". En el siglo XXI, la Opción por los Pobres aspira a extenderse a todos "los excluidos de la globalización". El "Pueblo de Dios", anterior al Estado mismo, se expresa en el "espíritu de los sencillos" no por la "razón" sino por el "amor".

Así, una nueva generación de curas villeros y sacerdotes kirchneristas, referentes territoriales "Misioneros de Francisco" del Movimiento Evita, y cooperativistas de la CETEP han salido a disputar palmo a palmo a pastores y umbandas el lugar que legítimamente se han ganado en los segmentos sociales carenciados. A los primeros, les endilgan el vínculo de muchas de sus congregaciones con intereses imperialistas, y su ideal de prosperidad como signo de una fuerza moral para sortear la pobreza. A los segundos, lisa y llanamente, les atribuyen una matriz diabólica. La apuesta se conjuga con la política –una experiencia ya transitada por la Argentina del siglo XX- mediante la alianza de un sector del clero con movimientos sociales y eclesiales "del Pueblo" cuyo común denominador es rechazo radical del denominado "liberalismo" representada en su versión "neo" por el gobierno de Cambiemos.

He ahí las claves de muchas de las actitudes y gestos simbólicos de Francisco que han dividido a la opinión pública local; sobre todo, a la católica. Y que en los sectores populares, a los que verdaderamente va dirigida, pierde de vista la original policromía plural que su religiosidad ha cobrado durante las últimas décadas. Su politización en nombre de un "pueblo verdadero" y esencial genera, por lo demás, grandes interrogantes en torno a su impacto en una convivencia social cuarteada por las distintas grietas que han hundido a nuestro conjunto social en la discordia facciosa y el atraso cultural.

--

## **Mercosur-Alianza del Pacífico: ¿un futuro de integración o desintegración?**

**Por María de Monserrat Llairó (\*)**

(\*) Directora del Centro de Investigación de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLDI-FCE-UBA).

Con la asunción a la presidencia del ingeniero Mauricio Macri (2015) cambió el paradigma de los ejes de la inserción de Argentina en el mundo. Buscó dar a la Argentina una imagen de apertura política a nivel mundial y un marcado interés de acercamiento hacia la Alianza del Pacífico (AP), para posicionar a la Argentina y al Mercosur en el área transpacífico.

La AP es una nueva manera de concebir la integración, se sustenta sobre los valores del libre comercio, para consolidar la inserción económica internacional, y para la atracción de inversión extranjera directa (IED). Chile, Colombia, Perú y México consideran como estratégico, el avance hacia la construcción de acuerdos comerciales con Asia. Esta política de expansión económica es parte de la expansión comercial y de las inversiones a futuro de la AP. Estas iniciativas no se han limitado solo a China y EE.UU., sino que son parte de una estrategia general de "Take off" para entablar vínculos comerciales y financieros con otras economías como Japón, Corea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

El interés de un acercamiento de la Argentina al escenario "Pacífico" por parte del presidente Mauricio Macri, genera la necesidad de diagramar una efectiva política exterior puntual para la región del Pacífico y que la misma sea apoyada por sus socios del Mercosur. Pero con la elección del nuevo presidente del Brasil, Jair

Bolsonaro (2018), el escenario se complica, ya que para el presidente brasileño el Mercosur no es prioritario. Dentro de los elementos centrales que deberá afrontar la administración Macri, fuera de los aspectos internos del MERCOSUR, está la gran heterogeneidad económica de la región del Pacífico; la intensidad del cambio tecnológico, impulsado por los países asiáticos; las nuevas cadenas de valor transpacífico; y por último, los megas acuerdos comerciales y sus posibles implicaciones de cara al futuro.

Los países del Pacífico son puentes naturales de comercio para Asia, pero los intercambios no pueden hacer abstracción de Brasil y Argentina. La confluencia entre Mercosur y la Alianza para el Pacífico es, en este sentido, inevitable a mediano y largo plazo. Es interesante recabar los conceptos del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Jorge Marcelo Faurie cuando afirmó que las nuevas alianzas deben incorporarse entre sus ejes las compras gubernamentales, los servicios y la inversión para que el sector privado aumente y diversifique los flujos comerciales, los dos bloques tienen que promover su respectiva integración, dadas sus características políticas, económicas, comerciales, demográficas y territoriales. Tomando en cuenta que el Mercosur representa la quinta economía más grande del mundo, con una población de más de doscientos noventa y cinco millones y la Alianza del Pacífico es la octava, con doscientos veinticinco millones de personas, ambos bloques regionales, conformarían un mercado de más de quinientos millones de habitantes, la región es una potencia económica en sí misma, pero así mismo, es un gran desafío político a futuro, a los efectos de poner en marcha la integración de ambos bloques regionales.

Tanto el Mercosur como los demás bloques regionales, deberán enfrentar la posibilidad de buscar un nuevo mecanismo de inserción internacional, tratando de unificar intereses comunes. Es claro que el Mercosur, y el resto de los bloques regionales, no están a la altura de las necesidades reales de la economía y ni del comercio global. Si los gobiernos, no dan respuestas ciertas a los desafíos estructurales que impone la el nuevo contexto global, la integración latinoamericana sufrirá un aislamiento bajo cualquier contexto internacional (Mercosur, UNASUR entre otros). Es necesario modernizar los mecanismos políticos, económicos y financieros de los bloque regionales latinoamericanos, ya que la integración es y será una herramienta fundamental para el desarrollo de Latinoamérica. Pero si se habla de integración ésta no debe ser solamente económica, sino implementar políticas de desarrollo, transparencia en la gestión y acercar más las diferencias políticas. No hay que olvidar el Tratado de Asunción el cual establece como objetivo primordial "fortalecer el desarrollo, con justicia social", mientras los gobiernos prioricen solamente los aspectos económicos, la integración sufrirá los vaivenes de las economías con mayor grado desarrollo. Desde el 2015, el Mercosur - la Alianza del Pacífico, es una de las prioridades para impulsar la integración, sería una de las posibilidades para generar un mayor desarrollo y expansión de las economías de la región. Otro aspecto a no descartar, pero muy difícil de lograr, son los acuerdos con la Unión Europea. Este tema, se considera uno de los grandes interrogantes y desafíos que deberá lograr el Mercosur, en su conjunto.

El Mercosur como bloque regional en la actualidad es un fracaso, pero no un fracaso de la regionalización, sino de la manera como lo han gestionado los países miembros. Este es otro de los grandes desafíos que se deberá solucionar. La integración es un proceso al que hay que adaptarlo a las necesidades y circunstancias político-económicas reales, y no ser un coto de caza de los gobiernos de turno. El Mercosur y la Alianza del Pacífico son realidades que superan a los gobiernos y si no se entiende de esa manera será muy difícil poder lograr la Unión Latinoamericana.

# Escenarios, fines, instituciones y riesgos en torno al actual fomento de las energías renovables en nuestro país

Por Eduardo Olivero

El recurrente contexto de volatilidad, crisis, deterioro productivo integral, baja calidad, inconsistencia, desnaturalización e inestabilidad institucional –según los casos-, ha ciertamente perjudicado el desempeño del sector energético en general<sup>1</sup>, signándolo en un cuadro de incertidumbre y de carencia de incentivos e interés suficiente para avanzar con su desarrollo.

Sabido es que en el escenario post 2001, las sucesivas intervenciones y formas de fijación de precios para la generación de energía, no obstante las intenciones inicialmente perseguidas –aunque a la larga con efectos en los precios spot, el fondo de estabilización y también en torno al mercado a término del MEM, desnaturalizando los principios y objetivos de la normativa marco trazada (Ley 24.065)<sup>2</sup>-, acarrearón al fin de cuentas señales negativas para la eficiencia, para el reconocimiento de los reales costos en juego, para la inversión, el mantenimiento y la repotenciación, entre otros asuntos relacionados. Estos inconvenientes no son menores y visualizan en primer término el recurrente conflicto dado entre los objetivos gubernamentales cortoplacistas ocasionalmente perseguidos, respecto de aquellos otros entendidos como propios de un esquema de gestión empresarial eficiente<sup>3</sup>, avizorándose a todo evento que la política energética sufre sinuosos vaivenes en etapas críticas.

El cuadro así acarreado –con caída de la producción, disponibilidad y de las reservas- tornó imperativo un sinceramiento de los costos y la realidad del sector (como se diagnosticó y enfatizó hacia el año 2015 –por ej. el Decreto n° 134/2015, reconociendo la necesidad de un programa de acciones necesarias en relación a los segmentos de generación, transporte y distribución de energía eléctrica de jurisdicción nacional, con el fin de adecuar la calidad y seguridad del suministro eléctrico, garantizando la prestación de los servicios públicos de electricidad en condiciones técnicas y económicamente adecuadas-), junto a la adopción de medidas valoradas como políticas de Estado de mediano y largo plazo (por ej. Res. MEyM n° 71/2016) y cambios de rumbo que importen recuperar la credibilidad en el sistema político, y concreten, faciliten, el desarrollo de infraestructuras y de

<sup>1</sup> Me remito a Fanelli, José M. *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI*, SXXI editores, Bs As, 2012 y a Carlos Acuña -comp-, *Dilemas del Estado Argentino*, S. XXI, Bs As, 2014, cap. 4 (Autor: Nicolás Gadano).

<sup>2</sup> Por ej. los contemplados en el art. 2°: “a) Proteger adecuadamente los derechos de los usuarios; b) Promover la competitividad de los mercados de producción y demanda de electricidad y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; c) Promover la operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalación de transporte y distribución de electricidad; d) Regular las actividades del transporte y la distribución de electricidad, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables; e) Incentivar el abastecimiento, transporte, distribución y uso eficiente de la electricidad fijando metodologías tarifarias apropiadas; f) Alentar la realización de inversiones privadas en producción, transporte y distribución, asegurando la competitividad de los mercados donde sea posible” y los receptados en otros artículos concordantes de la norma (arts. 35, 36, 40 y cctes).

<sup>3</sup> Ver Pablo Ferrara –coord.-, *Tratado de la regulación de la energía*, CABA, IAE, 2017, T. 2, caps. 3, y 11/14. Vivot y Siboldi (cap. 12), critican así el uso del precio de la energía como un instrumento de política económica y redistributiva o la fijación del precio de la electricidad para controlar la inflación y lo mismo la forma de implementación de los subsidios.

proyectos factibles, en un horizonte de estabilidad y viabilidad económica, financiera, técnica, social y ambiental<sup>4</sup>.

Con el mismo espíritu se propició tutelar -entre otros- los derechos de propiedad, reglas de juego claras, la competencia y la eficiencia allí donde se imponen como criterios rectores, sistemas de selección públicos y transparentes, el adecuado diseño institucional, la previsión de condiciones y estímulos económicos, fiscales y financieros suficientes, la posibilidad de contar con garantías idóneas, el fiel cumplimiento contractual, la existencia de señales adecuadas y racionales para los actores del sistema, junto a otras herramientas del Estado de Derecho valoradas como claves para impulsar la generación y la cadena de valor del sector.

Cabe aclarar que todo ello no importa desconocer los restantes intereses, principios y garantías que de modo equilibrado y con la debida tutela debe resguardar el sistema (por ej. aquellos receptados en los arts. 41, 42, 75 inc. 22 y cctes. de la Constitución Nacional), tal cual resultaran reafirmados en un reciente fallo de la C.S.JN<sup>5</sup>. Los beneficios han de resultar efectivamente accesibles para los usuarios y consumidores, que deben gozar de estos derechos fundamentales esenciales para la calidad de vida y -en fin- claves para el desarrollo productivo, social y personal, estando en juego la (¡gradual!) asunción de los costos reales del sistema.

No cabe desconocer así que la gestión y regulación estatal de la materia energética es ciertamente delicada y compleja (a nivel físico, técnico, económico, social, ambiental, político), además de adquirir numerosas facetas inter y transdisciplinarias<sup>6</sup>. En general se postula la creciente necesidad de alcanzar consensos y políticas públicas –estratégicas- tendientes al recuperar el autoabastecimiento energético, concretar el suministro seguro, de calidad y eficiente, basado en el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, sumada la adecuada previsibilidad en torno a los costos, tarifas, la situación fiscal, la remuneración, rentabilidad y beneficios, que -en suma- resulten proporcionados, justos, razonables y competitivos.

Con ello en mente, en búsqueda de poder acrecentar el compromiso con la generación de energía eléctrica (nuevas plantas de generación o ampliaciones y/o repotenciaciones de plantas de generaciones existentes, realizadas sobre equipos nuevos o usados), con la diversificación y la eficiencia de la matriz energética y en línea con los objetivos globales perseguidos en materia de cambio climático (reafirmados en el Acuerdo de Paris), se enfatizó y profundizó hacia el año 2015 el fomento del uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica, atendiendo asimismo a la mentada crisis imperante en el sector y con el objeto de mejorar el desarrollo productivo y el marco institucional, las condiciones del entorno y los incentivos aplicables. Se dicta entonces la ley 27.191 (modificatoria de la Ley 26.190 -2006-) contando con un amplio consenso político.

Los informes especializados estimaron que para cumplir las metas fijadas (del 20% al 2025 –ver infra-) se deberían incorporar 10.000 MW en renovables con inversiones anuales del orden de US\$ 1.500 millones. La norma se reglamenta y complementa mediante el Decreto n° 531/2016, D.N.U. Decreto n° 882/16 y una serie de legislación derivada de parte de las nuevas autoridades administrativas

---

<sup>4</sup> En cuanto a la situación energética que enfrenta el país y las propuestas estratégicas consideradas pertinentes, ver por todos: Jorge Lapeña, *La Argentina Estructural*, Edicon, CABA, 2014.

<sup>5</sup> En autos “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros e/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, sentencia del 18-08-2016.

<sup>6</sup> En posición que compartimos, estas normativas y políticas: “...constituyen un instrumento de gestión de suma trascendencia y dinamismo en la administración pública nacional. Dichos instrumentos permiten desarrollar e implementar en el territorio importantes acciones de Estado para solucionar problemas, producir cambios y dinamizar aspectos de la realidad social, económica y ambiental de una población determinada” (Marta Juliá y Agustín Roth, “Políticas y normativas en materia de energía con impacto en el ambiente”, *Diario Ambiental Nro. 178 - 16.11.2017 en dpicuantico.com*).

creadas, propiciando en conjunto la incorporación al Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) de nuevas ofertas de energía eléctrica de fuentes renovables, mediante procedimientos públicos y competitivos.

Ley N° 27.191 incluye, entre otros, los siguientes aspectos a resaltar: (i) Creación del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER); (ii) Establecimiento de la Contribución de los Usuarios de Energía Eléctrica al cumplimiento de los objetivos del Régimen de Fomento; y (iii) Tratamiento de la Energía Eléctrica Proveniente de Recursos Renovables. Establece como objetivo lograr una contribución de las fuentes de energía renovables hasta alcanzar el OCHO POR CIENTO (8%) del consumo de energía eléctrica nacional -al 31 de diciembre de 2017-, incrementándose hasta el VEINTE POR CIENTO (20%) del consumo de energía eléctrica nacional (al 31/12/2025).

Este proceso dio lugar al desarrollo del principal programa en curso, denominado RenovAr (para mayores detalles del programa y resultados alcanzados sugiero ver el sitio <https://www.argentina.gob.ar/renovar> y respecto del contexto actual, incentivos y oportunidades son interesantes como síntesis los documentos "Energías Renovables en Argentina", MINEM, 2016 y el de "Energías Renovables en Argentina. Oportunidades en un nuevo contexto de negocios –www.pwc.com/ar-), que lleva a cabo licitaciones públicas periódicas. Las empresas presentan sus proyectos de inversión y el precio y CAMMESA (la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico) administra los contratos a largo plazo firmados (power purchase agreement, PPA), que están fijados en dólares. Se han celebrado diversas rondas con resultados valorados como exitosos en potencia y en precios, aunque el avance del proceso no deje de presentar algunas dudas<sup>7</sup>.

Las ofertas de energía eléctrica de fuentes renovables de generación que resultan admisibles y seleccionadas son objeto de contratos de abastecimiento de energía eléctrica renovable (contratos de abastecimiento: art. 9° Res. 71/2016, con precios ofertados en U\$S/MWh), donde el Agente Generador del MEM actúa como parte vendedora. Asimismo, el respectivo Certificado de Inclusión y los beneficios fiscales correspondientes –ver punto II- se atribuyen a las personas jurídicas titulares de proyectos de inversión y/o concesionarios de obras nuevas de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables por los respectivos proyectos que se desarrollen en el marco de contratos individuales celebrados con los sujetos incluidos (artículo 9°, Ley N° 27.191) sea en forma directa o a través de comercializadores o que se traten de proyectos de autogeneración o cogeneración de energía eléctrica a partir de fuentes renovables (Res. MEyM n° 72/2016).

A la par de favorecer vinculaciones que pueden aparejar mayor competencia en el sector, se vienen reconociendo como avances concretados en las convocatorias los precios fijos en dólares, la prioridad de despacho y los cupos mínimos de consumo, la extensión contractual de hasta 20 años, el recurso al arbitraje y el refuerzo de los mecanismos de garantía que se prevén ante la falta de pago (de CAMMESA). Este nuevo esquema legislativo se representa por los actores del sector como un

<sup>7</sup> Ver al respecto : 1) <https://econojournal.com.ar/2018/01/un-tercio-de-los-proyectos-del-renovar-corre-el-riesgo-de-no-concretarse/> y 2) <https://www.iprofesional.com/actualidad/240608-gobierno-cammesa-energ%C3%ADas-renovables-Energias-limpias-cuales-son-los-riesgos-y-las-garantias-del-Programa-RenoVar>, donde entre los riesgos considerados por los generadores y por los financiadores de los proyectos de energía renovable se destacan: 1. Los vinculados a la construcción del proyecto y los plazos de ejecución. 2. Los de disponibilidad del recurso. 3. Los de acceso, capacidad de la red de transporte o despacho de la energía. 4. Los riesgos comerciales, ligados fundamentalmente al respaldo crediticio al comprador de la energía generada o los derivados del riesgo cambiario. 5. Los cambios normativos, tanto regulatorios como tributarios.

Por otro lado, se ha dicho por parte de las actuales autoridades intervinientes que los proyectos en curso estarían "blindados" del riesgo país, sin que la brusca suba del dólar ofrezca posibilidad de rupturas contractuales ([https://www.clarin.com/economia/economia/sebastian-kind-proyectos-energias-renovables-blindados-riesgo-pais\\_0\\_BkgSsMtmQ.html](https://www.clarin.com/economia/economia/sebastian-kind-proyectos-energias-renovables-blindados-riesgo-pais_0_BkgSsMtmQ.html))



avance sustancial en la materia, considerando que de modo previo se habían dictado las leyes 25.019 (1998) y 26.190 (2006) y se había implementado el programa GENREN que "...adoptó un esquema feed-in tariff, un esquema de precios fijos denominados en dólares, que buscaba superar la barrera de rentabilidad que no eliminaron las leyes 25.019 y 26.190. Pero el programa no ha logrado los resultados deseados y el cumplimiento de sus metas es muy bajo, debido principalmente a la falta de financiación..."<sup>8</sup>, lo cual también ofreció dificultades a otras experiencias implementadas (Res. S.E. n° 108/11).

Las normas en juego reconocen que las inversiones necesarias para desarrollar las centrales de generación a partir de fuentes renovables se caracterizan por ser de capital intensivo (importantes erogaciones al comienzo, proyectos que requieren largos plazos y obtener una rentabilidad razonable. Los contratos de abastecimiento de energía eléctrica deben ser de larga duración -máximo 30 años-: por ej. DNU 882/16). Asimismo, se contempla la necesidad de prever el acceso al financiamiento por parte de los inversores, a tasas y plazos razonables. Se tiende con todo ello a permitir planificar el desarrollo de mercado a largo plazo proporcionando visibilidad para las inversiones.

### **Herramientas e incentivos específicos previstos**

El plexo normativo citado y los mencionados programas hoy en vigencia prevén los siguientes datos a destacar:

- Declaración de interés en cuanto a la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía renovables, a la investigación para el desarrollo tecnológico y a la fabricación de equipos con esa finalidad. Cabe aclarar que son considerados Servicios Públicos el transporte y la distribución de energía y la generación de energía es una actividad de interés general y nacional afectada a tal servicio, en condiciones competitivas (Leyes 15.336 y 24.065).
- Se fijan metas para el 100% demanda bajo la antedicha progresividad y etapas.
- Los grandes usuarios tienen objetivos de cumplimiento individual respecto de los porcentajes fijados (con previsión de sanciones).
- Como dato adicional se han establecido nuevos órganos administrativos especializados.
- Se prevén importantes incentivos fiscales (para los productores y la cadena de valor -local-), con beneficios en cuanto al IVA (devolución anticipada) y al impuesto a las ganancias (amortización acelerada), deducciones de cargas financieras.
- Se contemplan exenciones (ganancia mínima presunta, impuesto sobre la distribución de dividendos, derechos de importación y otros), compensaciones (de quebrantos con ganancias) y otras medidas importantes (certificado fiscal – acreditando un porcentaje de integración de componente nacional-).

---

<sup>8</sup> M. Recalde, *La inversión en energías renovables en Argentina*, en "Revista de Economía Institucional", vol. 19, n.º 36, primer semestre/2017, pp. 231-254, doi: <https://doi.org/10.18601/01245996.v19n36.09>, quien vincula los resultados de baja calidad institucional acarreada en el sector con las siguientes aspectos: "Por un lado, los aspectos del entorno específicos del sector energético-ambiental: la falta de compromiso del gobierno con las energías renovables, el bajo nivel de desarrollo de las instituciones...la inexistencia de entidades especializadas en su promoción, la escasa integración entre políticas ambientales y energéticas, y la mala percepción de la capacidad de las instituciones para formular e implementar políticas de energía limpia. Por otro lado, los aspectos que conciernen a la percepción que tienen los inversionistas privados de las condiciones macroeconómicas: variaciones del índice de precios al consumidor, tasa de inflación anual, protección de los derechos de propiedad y falta de credibilidad...". Véase también Cassagne, Ezequiel, *El nuevo marco normativo de las energías renovables*, LA LEY 01/03/2017, 01/03/2017, 1 y Sobre las percepciones de los inversores ante el riesgo regulatorio, ver: *La percepción de los inversores de los riesgos regulatorios e institucionales en América Latina...* AFI, Análisis. Número 115. Primer trimestre 2004 (puede accederse libremente por Internet).

-Los precios se valoran como competitivos (US\$, programa RENOVAR), fijándose tarifas que se verán ajustadas por factores de incentivos (decrecientes) y de ajustes (que aumentan).

-Pass Through (costo de los contratos PPA)

-Contrataciones competitivas y transparentes.

-El régimen conlleva expectativas de mejoras macroeconómicas y del sector

-Se propicia la diversificación tecnológica y territorial (Matriz Energética)

-Se aprecia un desarrollo del mercado a largo plazo (pre-visibilidad)

-Mecanismos de compra conjunta (PPA) y mercado de grandes usuarios (con opciones particulares, PPA privado, autogeneración, comercialización de excedentes).

-Hay 3 instancias de garantías: 1. el FODER (de pago de la energía y ante un evento de terminación de un contrato) – 2. Soberana (terminación de los contratos) – 3. Banco Mundial (en torno a la potencial desconfianza del riesgo país subyacente respecto de las anteriores garantías, el BM ha comprometido un monto para garantizar las obligaciones de compra del Estado argentino, con limitaciones).

-Se creó el Fondo de Energías Renovables (FODER), constituido por el Estado Argentino como fiduciante, el BICE como fiduciario, y los generadores, como beneficiarios. Se integra con fondos de distintas fuentes, con el objeto entre otros de aplicar los bienes fideicomitidos al otorgamiento de préstamos, la realización de aportes de capital y adquisición de instrumentos financieros destinados a la ejecución y financiación de proyectos. Básicamente el FODER provee garantías de los pagos de los PPA por CAMMESA y herramientas de financiamiento a los proyectos. Asimismo, en caso de ciertos eventos tales como falta de pago por las ventas de energía -por CAMMESA o por el FODER-, o situaciones de inconvertibilidad e intransferibilidad de moneda extranjera o en su caso la eliminación o modificación del FODER en perjuicio de la adjudicataria, y por último el incumplimiento de sentencias y laudos arbitrales, se ha fijado el derecho de los adjudicatarios a ejercer una opción de venta sobre los respectivos proyectos y la obligación subsiguiente del estado argentino de comprar los proyectos.

Asimismo, se ha reforzado el escenario de relación y concertación federal, arribándose a un Acuerdo Federal Energético, con el establecimiento de un Consejo Federal que obra cual ámbito de discusión y formulación de consensos en torno a las políticas, concurriendo las distintas jurisdicciones y la Nación (Consejo Federal de la Energía, Decreto 854/17)<sup>9</sup>.

III.- Perspectivas, desafíos y riesgos

Podríamos señalar los siguientes puntos de interés a considerar:

-La cobertura de los costos de construcción, operación, financiamiento, mantenimiento y a su vez la rentabilidad razonable debe por regla resultar calculada por los oferentes a su riesgo (RenovAr). Ahora bien, la normativa citada reconoce que los proyectos de inversión pueden quedar expuestos a diversos riesgos inherentes que tienen por regla el efecto del incremento del costo del financiamiento, costo que inexorablemente se trasladará a los precios de la energía eléctrica (usuarios del servicio eléctrico). Las autoridades y órganos intervinientes deben pues prevenir, precisar y reducir y mitigar los eventuales riesgos (de los contratos de abastecimiento) en todo cuanto resulte posible y conveniente para el interés público involucrado, además de prever todo ello de modo claro –y fijar criterios de asunción y distribución- considerando así además los supuestos

<sup>9</sup> “...lo convierte en una fuente de nuevas políticas consensuadas, del análisis de temáticas específicas, un lugar para identificar problemáticas que afectan a las jurisdicciones y un ámbito de discusión adecuado de las principales políticas energética. Asimismo, constituye un espacio de coordinación en donde, siguiendo a Ilari, al coordinar los esfuerzos se logran resultados superiores a los conseguidos de manera independiente. A nivel público, se dice que estas relaciones generan un mayor grado de información, racionalización, eficacia y eficiencia al compartir los recursos disponibles, reducción de las brechas en la entrega de servicios, etc...” (Juliá y Roth, op. cit).

excepcionales en que los titulares pretendan fundar derechos y reclamos (fuerza mayor u otros).

-Es clave la efectiva y constante asunción de obligaciones de pago y/o garantía y la justa y prudente atención a la finalidad de realizar un equitativo y eficiente reparto de riesgos entre aquellas y el titular del proyecto de inversión, asignándolos a la parte que se encuentre en mejores condiciones de prevenirlos, asumirlos o mitigarlos, para minimizar el riesgo del proyecto y facilitar las condiciones de su financiamiento, con el consiguiente beneficio de reducción de los precios a abonar por los usuarios. Ello también incide en el ejercicio de las antedichas opciones de venta y de compra del proyecto.

-Se ha destacado la necesidad de prever la inclusión de cláusulas take or pay ante el riesgo de despacho o asimismo la obligación de ampliación del sistema ante riesgos de congestión (nodos).

-Es crítico el cumplimiento de las obligaciones de pago en dólares asumidas por el proyecto con sus acreedores, junto a la incidencia de los posibles restantes riesgos relacionados valorados conforme fueran expuestos en la nota 7, o aún como fuera señalado por la doctrina seguida prever opciones de venta ante la posibilidad de tener lugar algún desdoblamiento cambiario.

-Hay incertidumbre sobre las medidas estatales que se puedan adoptar por la eventual aplicación de la ley de abastecimiento.

-Debe concretarse un efectivo funcionamiento y cumplimiento sostenido de los fines buscados por parte Consejo Federal de la Energía, que se torna relevante para el diseño de políticas públicas y para el establecimiento de una "sana" red de institucionalidad federal. El acotamiento del Riesgo en este sentido importa reconocer efectivamente a la Política (energética) como una política de Estado (central para el bien común) fortaleciendo la institucionalidad federal, clarificando la delimitación competencial (nacional y subnacional) y ejerciendo una activa planificación estratégica.

-Es crítico el funcionamiento efectivo de los mecanismos de aseguramiento de pago de los contratos de abastecimiento a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), garantizando el pago de la energía y además por eventual terminación del contrato (opciones de compra y venta). Recordemos que se critica por ciertos sectores que la cuenta garantía del FODER no parece suficiente para lograr un financiamiento del proyecto adjudicado y que el sistema de garantías descripto plantea demasiadas instancias.

-Paralelamente habrá que analizar el funcionamiento de los C.P.P (Ley 27.328). Son instrumentos alternativos de gran complejidad, que conllevan la cobertura ante la alteración significativa de la ecuación financiera por razones imprevisibles (preservación por revisión de precios), reconociendo la necesidad de respetar un equitativo y eficiente reparto de aportes y riesgo y limitando al efecto las clásicas prerrogativas estatales.

-¿Habrá que esperar el dictado de jurisprudencia específica, en materia de cambios regulatorios del sector?<sup>10</sup>. Cabe siempre preguntarse: ¿Qué debió prever la

---

<sup>10</sup> La experiencia comparada es reveladora de profundas distorsiones y graves conflictos generados en el materia (por ej. el caso Español: Ángel Garcés Sanagustín, "LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE RIESGO REGULATORIO AL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES", Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 43-44, Zaragoza, 2014, pp. 9-70). La C.S.J.N. ha precisado los alcances de la valoración del interés público en situaciones de cambios regulatorios (Por ej. Casos "Maruba", "Fernández R." y "CEPIS" ...que puedan aplicarse entendidos en su caso por analogía?), cobrando interés la elaboración de criterios (similares?) ante la modificación de las pautas tarifarias vigentes (que por ej. se considere que deterioran la ecuación económico-financiera y la razonable rentabilidad). En tal sentido, se ha considerado una pretensión ilegítima la de considerar inalterado el régimen ante el cambio de circunstancias (fundamento objetivo / etapa de Ejecución), declarándose a la vez irrenunciable la prerrogativa de control de la evolución tarifaria. Al mismo tiempo se deben tutelar la Igualdad licitatoria y los intereses de los usuarios. El derecho a indemnización corresponde si se altera

contratista al tiempo de la oferta?. La controversia sobre derechos en casos análogos se encuentra sujeta a prueba y no es ajena a la discusión que vincula una eficiente, normal y razonable gestión económica -y prestación del servicio, cumplimiento de obligaciones, etc.- junto al criterio indeterminado de tarifas justas y razonables, valorado todo ello en términos de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad (parámetros del control judicial). Los Arts. 14, 16, 17 de la CN aplican a la ecuación económico-financiera, pero no actúan como un seguro o garantía de rentabilidad: se deben soportar los riesgos previsibles (voluntarios y conscientes). Asimismo, es imperativo asegurar la participación y el interés de los usuarios (art. 42 CN).

### **Breves conclusiones**

En este breve recuento, observamos que los escenarios, contextos y recambios, los fines amplios e interrelacionados perseguidos, las instituciones e incentivos previstos y las complejas relaciones y riesgos de diversa índole en juego se entrelazan en un contexto aún dinámico, positivo pero incierto en torno al actual fomento de las Energías Renovables en nuestro país.

Se han producido avances sustanciales en la materia valorados como exitosos por los actores del sector, aunque hay que dar especial atención a los problemas estructurales que transita la política energética y dotarla de mayor consistencia, coherencia, solidez y estabilidad. Asimismo, habrá que atender a los resultados que reflejan las experiencias comparadas (los casos de Uruguay<sup>11</sup> y de España) previniendo procesos y efectos negativos, como los que ciertos excesos y/o la falta de adecuada previsión pueden acarrear.

Por último, el oportuno, adecuado y eficiente abordaje, manejo y distribución de los riesgos apuntados (o de muchos otros adosados) se torna en un factor crucial para el crecimiento y desarrollo del sector y para el aprendizaje colectivo (aplicado a nuevas rondas del programa). Lograr alcanzar, mantener y garantizar un justo equilibrio entre los variados intereses, requiere una previsible, precisa y correcta utilización de los conceptos –siempre indeterminados- y reglas de juego establecidas, fortaleciendo el marco institucional de modo activo, participativo, eficiente, equitativo y realista, dirigiéndolo a concretar los valiosos fines normados para la calidad de vida y la sustentabilidad económica, política, social y ambiental.

--

## **Las reformas a los sistemas de pensiones en el siglo XXI: Un balance de la experiencia latinoamericana**

**Por Nelson Cardozo**

Las sociedades contemporáneas poseen arreglos institucionales para cubrir las eventualidades que atraviesan los sujetos a lo largo de su vida. La seguridad social comprende este conjunto de acciones por parte de diferentes sectores de la sociedad para hacer frente a estas “contingencias” que aparecen en la vida de los

---

aquella ecuación (sujeto a prueba de los perjuicios). Se trata a todo evento de asegurar una Razonable rentabilidad.

<sup>11</sup> Así lo puso de manifiesto la reciente ponencia de A. Einstoss expuesta en las jornadas sobre “El riesgo regulatorio en energías renovables”, que se celebraron en la Universidad de Belgrano el pasado 22/10/2018.

individuos". La protección ante estos eventos se ha articulado centralmente en torno a lo que se llamó la "sociedad salarial" acompañando la incorporación de los denominados derechos sociales, y más específicamente los derechos laborales.

La seguridad social como concepto genérico engloba "la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (OIT, 2001). Dentro de esta idea se encuentra otra de menor alcance que es el de "previsión social", caída en desuso por la literatura, pero que ha tenido su auge en la segunda posguerra, sobre todo en América Latina, que hace hincapié a la rama de seguridad social vinculada a los derechos laborales (esto excluye a la salud) comprendiendo las prestaciones del sistema de pensiones (jubilación, pensión por fallecimiento, retiros por incapacidad), las asignaciones familiares (aquellas ligadas a la percepción por familiares a cargo) y el subsidio de desempleo (el monto que se otorga a los trabajadores en situación de falta de empleo).

### **La evolución de los sistemas de pensiones y su reforma**

Desde el siglo XIX, vemos que se va gestando un doble proceso en los países centrales: por un lado la organización sindical de los sectores trabajadores -que fueron las primeras entidades que se encargaron de la previsión social-; y por otro, la progresiva apertura de los regímenes políticos que incorporaron las demandas de los partidos obreros, introduciendo los primeros regímenes de bienestar. Así, los sistemas previsionales o sistemas de pensiones han pasado diferentes fases desde sus inicios con los albores de la Revolución Industrial hasta llegar a ser uno de los pilares fundamentales de los Estados de Bienestar en el siglo XX.

Actualmente el principal rubro del gasto social, lo constituyen los sistemas de pensiones, es decir el pago de jubilaciones o prestaciones por vejez. Esto ha llevado a debates muy importantes en América Latina: Desde las reformas en Chile de 1981, la región se ha convertido en laboratorio para cambios en las pensiones que han sido observadas con gran interés por el resto del mundo. Desde esta primera mudanza hace casi cuarenta años, doce países del subcontinente transformaron, total o parcialmente, sus esquemas de seguridad social. Muchos de ellos lo han hecho inspirados en el influyente informe del Banco Mundial de 1994, titulado "Envejecimiento sin crisis", que funcionó como base teórica de las reformas. Estos países fueron Chile (1981); Perú (1993); Argentina (1994); Colombia (1994); Uruguay (1996); Bolivia (1997); México (1997); El Salvador (1998); Nicaragua (2000); Costa Rica (2000); Panamá (2000) y República Dominicana (2003).

La literatura considera dos tipos de reformas de los sistemas de pensiones: las paramétricas y las estructurales (Mesa Lago, 2004; Bertranou, Calvo y Bertranou, 2010; Busquets y Pose, 2016). En Europa central se optó por reformas paramétricas, mientras que en Europa Oriental y América Latina se implementaron reformas estructurales. Las primeras se refieren a cambios de los requisitos de acceso a la jubilación, como la edad de retiro, el número de años de contribuciones que se tienen que cumplir para el derecho a las pensiones, la tasa de aportaciones sobre la nómina entre otros. Las reformas estructurales, en cambio, implican que se modifique el régimen de beneficios definidos (que asegura un porcentaje del salario que percibía el trabajador en actividad) y el financiamiento mediante el régimen de reparto (trabajadores activos financian con su aporte a los pasivos). Esto implica la adopción total o parcial de un régimen privado de contribuciones definidas (que vincula la pensión al fondo acumulado por el trabajador en su cuenta). La adición de un pilar privado puede seguir el modelo sustitutivo, cuando se abandona el sistema anterior de reparto y se incorpora por completo uno basado en cuentas individuales de capitalización; un modelo mixto, cuando el trabajador



puede optar permanecer en un pilar o en otro; o finalmente con un modelo paralelo, cuando se mantienen los dos pilares y la pensión se compone por ambos. La primera oleada de reformas que implementó cuentas de capitalización individual tenía como objetivo fundamental reducir en el largo plazo el déficit público por el pago de las obligaciones previsionales, al mismo tiempo que buscaba generar un mercado de capitales con la creación de los fondos privados. Por otro lado, procuraba mejorar la cobertura eliminando la creciente informalidad laboral, que se manifestaba como tendencia dentro del proceso de la tercerización económica. La hipótesis, asentada en axiomas de la racionalidad individual económica, es que los sujetos que iban a ser a partir del nuevo esquema responsables por el ingreso de las cotizaciones y el incremento de sus cuentas individuales, realizarían acciones que combatirían la informalidad laboral aumentando la tasa de cobertura activa (trabajadores registrados).

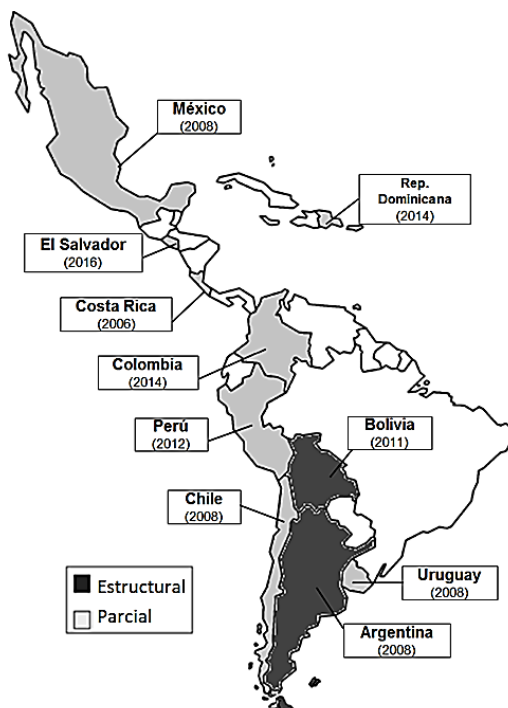
Algunos países, como Chile, El Salvador y México, crearon modelos totalmente privados; otros, como la Argentina, Costa Rica y Uruguay, avanzaron en diseños mixtos o paralelos; y otros, como Brasil, mantuvieron el monopolio estatal, aunque modificándolo sustancialmente.

### **Las reformas en el nuevo milenio**

Actualmente atravesamos una “segunda ola” de reformas a los sistemas de pensiones, que intenta corregir algunos de los problemas que se avizoraron a partir de la implementación de los procesos de reforma y privatización de la seguridad social desde en las décadas precedentes. Luego de las crisis de los gobiernos neoliberales, en el siglo XXI se va a inaugurar un proceso de cambio que, con gobiernos de diferente color realizarán cambios a los sistemas de pensiones. Argentina (2006-2008) y Bolivia (2011), han marcado tendencia a nivel global, presentándose como los primeros casos de eliminación del sistema privado de jubilaciones a partir de la reestatización de los fondos privados. Por otro lado, países como Chile (2008), Colombia (2009), Uruguay (2005-2009), Perú (2012), República Dominicana (2014) y El Salvador (2015) han intentado mejorar el pilar privado y robustecer el pilar público.

Estas reformas se concentraron en tres aspectos fundamentales de los sistemas previsionales. En primer lugar, se buscó modificar la articulación del sistema previsional a través de las siguientes políticas: Fortalecer el rol del Estado, flexibilizar la opcionalidad entre los regímenes, fomentar y equilibrar la competencia, incorporar instancias de diálogo social, y avanzar en la unificación de los regímenes jubilatorios eliminando regímenes especiales. En segundo lugar, se procuró saldar uno de los principales problemas en la materia, que era la inclusión social de los adultos mayores. Para lograr este objetivo, se realizaron medidas para el aumento de la cobertura, el incremento de las pensiones, lograr la equidad de género, y se buscaron mecanismos para la redistribución del ingreso. Finalmente, se intentó mejorar la gestión de los fondos de las pensiones a través de cuatro mecanismos: El control a través de la participación social, reglas de inversión de activos financieros más claras, reducción de los gastos administrativos, y creación de fondos públicos.

## Nuevas reformas a los sistemas de pensiones de capitalización en América latina



Fuente: Elaboración propia.

### Hacia un balance del nuevo ciclo

En esta nueva "ola" encontramos nuevamente dos grandes tipos de mudanzas: reformas parciales y reformas estructurales. Las parciales son aquellas que intentan mejorar los aspectos mencionados pero sin eliminar el régimen de capitalización individual; mientras que las reformas estructurales eliminaron directamente los fondos de pensiones privados.

En el caso de Argentina y Bolivia vemos que se vuelve a un monopolio estatal, mientras que en Costa Rica, El Salvador y Uruguay vemos un fortalecimiento del pilar público, mientras que en el resto de los casos reformados se mantiene el esquema residual del sector público como supervisor del correcto funcionamiento del sistema. Los casos de Argentina y Bolivia han eliminado la competencia volviendo al sistema público de reparto que ahora pasa a ser el único proveedor de pensiones. Estos países combinaron los siguientes elementos: Desde el punto de vista institucional vemos que se trata de gobiernos de centroizquierda con amplios poderes partidarios (existencia de mayoría en el Congreso) y una impronta proactiva en las políticas sociales; un pobre desempeño del sector de capitalización en el mercado financiero con escasa diversificación y concentración en títulos públicos; combinado con una alta informalidad (Bolivia) y desempleo (Argentina) que minaron la cobertura activa. En este sentido, los casos con peso de las izquierdas con problemas de acceso a los mercados de capitales como Argentina y Bolivia redundarían en una reforma estructural, mientras que el resto de los casos debido a la mayor dispersión institucional, la debilidad de la centroizquierda y el legado histórico pueden explicar la aplicación de reformas no estructurales (Busquets y Pose, 2016).

Un proceso general que abarca toda la región es un fortalecimiento de los sistemas públicos, al mismo tiempo que vemos un alejamiento de las cuentas de capitalización individual. En algunos casos se intenta mejorar y equilibrar la

competencia, mientras que en otros se busca fortalecer el rol del Estado material de seguridad social. La región ha tenido avances importantes en materia de protección social para los adultos mayores, poniendo más límites a las administradoras de los fondos de pensión e incrementando las pensiones públicas tanto a nivel de la cobertura como a nivel de aumento del ingreso de adultos mayores. La discusión sobre la sustentabilidad de los sistemas previsionales, la relación con los mercados de trabajo, y la cuestión de la equidad, sin embargo, siguen siendo los grandes dilemas para los países latinoamericanos. Como solucionarlos sigue siendo todavía el gran debate abierto sobre el futuro de la seguridad social en la región.

**Bibliografía**

BANCO MUNDIAL (1994) “Envejecimiento sin crisis: informe de banco mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo”. Banco Mundial, Washington.

BERTRANOU, Fabio; Esteban CALVO, y Evelina BERTRANOU (2010) ¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones? Center for Retirement Research, mayo. Boston College, Boston. (p. 9-14)

BUSQUETS, José y Nicolás POSE (2016) “Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay, 2003 – 2010”. Revista Estado y Políticas Públicas, 4 (7), FLACSO-Argentina, Buenos Aires (p. 105-122)

MESA-LAGO, CARMELO (1994) La Reforma de la Seguridad Social en América Latina el Caribe: Hacia una Disminución de los Costos Sociales del Ajuste Estructural. CIEDESS, Santiago de Chile.

MESA-LAGO, Carmelo (2004) “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales en América Latina”. Revista de la Cepal N° 84, diciembre. CEPAL, Santiago de Chile.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2001) “Hechos concretos sobre seguridad social. Documento disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

**Anexo: Reformas a la seguridad social en América latina**

**Cuadro I: Articulación del sistema provisional con las nuevas reformas**

País	Articulación del sistema previsional						
	Primera reforma	Nueva reforma	Rol del Estado	Competencia	Opcionalidad entre los regímenes	Diálogo social	Unificación de regímenes jubilatorios
<b>Argentina</b>	1994	2008-2016	Central	No hay competencia	Monopolio estatal	No	Se crean regímenes especiales
<b>Bolivia</b>	1997	2011				Parcial	No
<b>Colombia</b>	1994	2009-2014	Supervisión	Mixto	Sí	Sí	No
<b>Costa Rica</b>	2001	2006	Se fortalece	Mixto	Sí	Comisión Social / Comisión Técnica Institucional	No
<b>Chile</b>	1981	2008	Supervisión	Sustitutivo	No	Consejo Asesor	No

<b>El Salvador</b>	1998	2016	Se fortalece	Paralelo	No	No	Se elimina el tratamiento diferenciado para los afiliados al régimen privado
<b>México</b>	1997	2008	Se debilita	Se permite mayor movilidad de administradora	Se elimina para empleados públicos	No	No
<b>Perú</b>	1993	2012	Supervisión	Paralelo	Se permite volver a reparto	No	No
<b>República Dominicana</b>	2003	2014	Supervisión	Sustitutivo	No	No	No
<b>Uruguay</b>	1996	2008	Se fortalece	Mixto	Se permite volver a reparto en trabajadores de 40 años	Diálogo Nacional Sobre Seguridad Social	No

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro II: Medidas de inclusión de los adultos mayores en el sistema previsional**

País	Inclusión de los adultos mayores			
	Aumento de la cobertura	Incremento de las pensiones	Equidad de género	Mecanismos de redistribución del ingreso
<b>Argentina</b>	Moratoria provisional	Ley de Movilidad Jubilatoria/ Reparación Histórica	Jubilación para amas de casa	Se utilizó el pilar contributivo
<b>Bolivia</b>	Pensión Dignidad (no contributiva)	Se incrementa	Bonificación de 1 año de aportes por hijo a mujeres	Pensiones semi-contributivas
<b>Colombia</b>	Cotización retroactiva	Pensión mínima garantizada por ley	Pensión Familiar	Pensiones Semi-contributivas
<b>Costa Rica</b>	Pensión Reducida por Vejez	Mejora en el cálculo de los haberes	No se implementa	Tasa de sustitución inversamente proporcional al salario
<b>Chile</b>	Pensión Básica Solidaria	Aporte Básico Solidario	Bono por Hijo	Pensión Solidaria para el 60% más pobre de la población

<b>El Salvador</b>	Permite seguir cotizando si no se alcanzan los 25 años requeridos	Se garantiza pensión mínima de reparto	Se mantiene menor edad de retiro	Beneficio de prestación definida
<b>México</b>	Pensión no contributiva mayores de 65 (2013). CCI para trabajadores independientes (2005)	Pensión mínima asegurada por el gobierno	No se incluyen medidas	No se incluyen
<b>Perú</b>	Pensión 65. No contributiva	Gobierno financia pensión mínima	No se incluye	Se derogó aporte obligatorio para trabajadores independientes
<b>República Dominicana</b>	No se incluyen	Ajuste cada dos años en función de los cambios en el salario mínimo	No se incluye	CCI subvencionadas para trabajadores independientes y otros grupos vulnerables (2016)
<b>Uruguay</b>	Pensión mínima no contributiva Reforma paramétrica (35 a 30 años de aporte)	Aumentos presupuestarios	Bonificación de año de aportes por hijo a mujeres	Trabajadores debajo del mínimo de ley exentos de cotizar en régimen privado

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro III: Medidas de modificación de los Fondos de Pensiones**

País	Gestión de los Fondos de Pensiones			
	Participación Social	Reglas de inversión de activos de pensiones	Gasto administrativo razonable	Creación de Fondos Públicos de Pensiones
<b>Argentina</b>	No	Reglas de inversión de fondos públicos	Se elimina el sistema privado	Fondo de Garantía de Sustentabilidad
<b>Bolivia</b>	No	Se refuerzan	Se crea la Gestora Pública de la SS	Fondo Solidario
<b>Colombia</b>	No	Formato multifondos de inversión	No se reforma	Fondo de Pensiones Mínimas Garantizadas
<b>Costa Rica</b>	No	Nuevas reglas de inversión	Reducción de las tasas (2014)	No se crea



<b>Chile</b>	No	Tasa de retorno mínima	Adjudicación de la cartera de nuevos afiliados al sistema por dos años a AFP que presentara los menores costos	Fondo de Reserva de Pensiones
<b>El Salvador</b>	No	Mayor apertura de inversión	Reducción de comisiones	Se utiliza el fondo público para los nuevos beneficios
<b>México</b>	No	Se aumenta de 15 a 30% el límite de inversiones bursátiles	Se establece límites de comisión para PENSIONISSSTE	Se crea el Fondo Nacional de Pensiones para Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE)
<b>Perú</b>	No	Se permite elegir tres tipos de inversión	Centralización de operaciones para mejorar la eficiencia de las AFP y reducir los costos operacionales	No se crea
<b>República Dominicana</b>	No	No hay modificación	No se modifica	No se crea
<b>Uruguay</b>	No	Se permite invertir en instrumentos extranjeros	Se reduce	Se mantiene el Banco de Previsión Social como organismo público

Fuente: Elaboración propia.