

PERSPECTIVAS

de las Ciencias Económicas y Jurídicas

> Volumen 9 - N° 2 - Año 2019



PERSPECTIVAS

de las Ciencias Económicas y Jurídicas

> Volumen 9 - N° 2 - Año 2019



Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa

Coronel Gil N° 353 (6300) Santa Rosa (La Pampa, Argentina)

investigacionyposgrado@eco.unlpam.edu.ar

Cuerpo editorial de la Revista

Dirección de la Revista

Dra. Helga María Lell (*Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, CONICET, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Universidad Nacional de La Pampa*)

Comité Editorial

Dr. Juan José Gilli (*Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de La Plata*)

Dra. Alicia Rey (*Universidad Nacional de Luján y Universidad Nacional de La Matanza*)

Dra. Olga Luisa Salanueva (*Universidad Nacional de La Plata*)

Dra. Patricia Kent (*Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco*)

Dra. Nancy Cardinaux (*Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de La Plata*)

Dr. José Orler (*Universidad Nacional de La Plata y Universidad de Buenos Aires*)

Mg. Hernán Alonso Bafico (*Universidad Nacional de La Plata*)

Mg. José Pérez Corti (*Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Católica de Córdoba*)

Mg. Marta Paz (*Universidad Nacional de La Pampa*)

Mg. Silvia Rampello (*Universidad Nacional de La Matanza*)

Mg. Stéphanie De Moerloose (*Universidad Austral y Universidad de Ginebra*)

Mg. Yamila Magiorano (*Universidad Nacional de La Pampa*)

Esp. Tomás Chahín (*Universidad de Buenos Aires*)

CPN Abg. Claudio Casadio Martínez (*Universidad Nacional de La Pampa*)

Esp. Marcelo Lamoglia (*Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de La Pampa*)

ISSN 2250-4087

e-ISSN 2545-8566

Esta publicación se realizó con la asistencia editorial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica y la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad Académica y la Sociedad Civil.

La colaboración se realizó a partir del Convenio Marco de Asistencia y Cooperación Recíproca entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la Universidad Nacional de La Pampa y la Red Federal de Revistas Jurídicas Universitarias

Coordinación del proceso editorial

Abg. Andrea Diharce (*Universidad Nacional de La Pampa*)

Colaboradores del proceso editorial

Dra. Gina Paola Rodriguez (*Universidad Nacional de La Pampa*)

Dra. Paola Druille (*Conicet, Universidad Nacional de La Pampa*)

Dra. Laura Pérez (*Conicet, Universidad Nacional de La Pampa*)

Mg. Edith Esther Alvarelos (*Universidad Nacional de La Pampa*)

Mg. Ezequiel Stordeur (*Universidad del Norte de Santo Tomás de Aquino*)

Mg. Lucía Colombato (*Universidad Nacional de La Pampa*)

Abg. Julieta Duedra (*Universidad Nacional de La Plata*)

Abg. Agustín Carlevaro (*Conicet, Universidad Nacional del Nordeste*)

Abg. Gonzalo Ana Dobratinich (*Universidad de Buenos Aires; Universidad Nacional de José C. Paz*)

Abg. Yamila Juri (*Conicet, Universidad del Norte de Santo Tomás de Aquino y Universidad Nacional de Cuyo*)

Abg. Guadalupe Martín Dasso (*Universidad Nacional de La Pampa*)

Lic. Camila Stimbaum (*Universidad Nacional de La Plata*)

Lic. José Luis De Piero (*Conicet, Universidad Nacional de Tucumán*)

Lic. Melina Denise Corrado (*Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Río Cuarto*)

Lic. Soledad Ortega (*Universidad Nacional de Buenos Aires*)

Prof. Carolina Lelia Schewe (*Conicet, Universidad Nacional de Misiones*)

Prof. Giselle Alejandra Lapalma (*Conicet, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y Universidad de Buenos Aires*)

Prof. Pamela Mapelli (*Universidad Nacional de Córdoba y Griffin High, Georgia*)

Camila Bustamante Yánes (*Universidad Nacional de La Pampa*)

Ezequiel Puhl (*Universidad Nacional de La Pampa*)

Responsabilidad por contenidos y pautas éticas

La revista adhiere a las normas COPE sobre ética de la investigación y las publicaciones científicas.

Los autores de los artículos publicados en esta revista son los responsables exclusivos de sus contenidos, con cuyos juicios no necesariamente se identifican las instituciones editoras. Asimismo, declaran haber cumplido con las normas internacionales en materia de conflicto de intereses y normas éticas para la investigación y publicación de material académico y científico.

En caso de detectarse plagio, se rechazará automáticamente el artículo. La revista cuenta con el *software* iThenticate de detección de plagio.

Evaluadores científicos de los trabajos publicados en este número

Los artículos de *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas* son evaluados por evaluadores externos del Programa Nacional de Incentivos de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

Indizada en:

ERIH Plus

DOAJ

REDIB

Latindex-Directorio

vLex (Portal de Información Jurídica)

BINPAR (CAICYT/CONICET)

MIAR

Latinoamericana

LatinRev

CIRC

Repositorio Digital de Acceso Abierto UNLPam

Autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas

Decano

Mg. Francisco Gabriel Marull

Vicedecana

CPN María Ignacia Monasterio

Secretaria de Investigación y Posgrado

Mg. Lucia Carolina Colombato

Secretario Académico

CPN Fernando Colli

Secretario Administrativo

CPN Mauricio Norberto Ferretti

Secretario de Extensión Universitaria y Vinculación con los graduados

Abog. Rodrigo Torroba

Secretaria del Consejo Directivo

Sra. Alejandra Angélica Bauman

Consejo Directivo (Titulares):

Subclaustró de Profesores:

Gustavo Arballo, Mario José Diván, Miguel Ángel Gette, Beatriz Isabel Lucero, Norma Beatriz Martínez y Jorge Horacio Payeras.

Subclaustró de Docentes Auxiliares:

Hugo Roberto Rodríguez y Roxana Valeria Reinaudi.

Claustro de Graduados:

Anavelia Marisa Álvarez, Ramiro Andrés Gambarte y María Cecilia Molinari.

Claustro de Estudiantes:

Agustina Micaela Avila, Jonatan Ariel Depaolo, Gastón José Frías, Sofía Trucco Aimar.

Claustro de No Docentes:

Pamela Daibert

Palabras del Decano

Estimados/as lectores/as de Perspectivas.

A un año de haber iniciado nuestra gestión al frente de la Facultad, me es muy grato compartir con ustedes algunos logros que han contribuido a fortalecer las funciones de investigación y posgrado de la Facultad.

En este 2019 hemos inaugurado una Maestría en Derecho Civil acreditada ante CONEAU a la que se han sumado más de sesenta abogados/as. También hemos obtenido la acreditación ante CONEAU de una nueva carrera de posgrado en el campo de las ciencias económicas: la Especialización en Tributación, que esperamos implementar a la brevedad cuando se obtenga la resolución del Ministerio de Educación que otorgue validez nacional al título a expedirse.

De este modo la oferta de posgrado y, por ende, los vínculos con nuestros/as graduados/as, se consolidan, sumando nuevas líneas de acción a las ya consolidadas Maestría en Gestión Empresaria, Especialización en Administración y Control Público y Especialización en Derechos Humanos.

Estas instancias de formación han contribuido, además, a robustecer la investigación en la Facultad, con veinticuatro proyectos activos, distribuidos equitativamente entre los dos campos disciplinares que ocupan nuestra tarea.

Los dos centros de investigación de la Facultad han incrementado sus actividades desarrollando proyectos en torno a áreas estratégicas orientadas a las necesidades y expectativas del desarrollo regional. En ese marco, hemos acrecentado los vínculos con la comunidad, a través de importantes eventos científicos para la divulgación de los resultados de las investigaciones, en un marco de deliberación y construcción permanente. En lo que va de 2019 se han realizado las *I Jornadas de Teoría Constitucional Contemporánea* y las *I Jornadas Nacionales de Enseñanza del Derecho*, a la vez que se proyectan para el segundo cuatrimestre el *III Congreso Internacional "Instituciones e*

interdisciplina. Alcances jurídicos, económicas y epistemológicos”, el XX Congreso Nacional y X Latinoamericano de Sociología Jurídica “Los estudios sociojurídicos en Argentina y Latinoamérica en épocas de crisis. Recurrencias, alternativas y rupturas” y el 5º Congreso Provincial de Profesionales en Ciencias Económicas, organizado en forma conjunta por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de La Pampa.

Al mismo tiempo, en la misma dirección, esta Revista ha sido acreditada en importantes bases como Latinoamericana, REDIB, ERIH plus y DOAJ, a la vez que integra la Red Federal de Revistas Jurídicas Universitarias y continúa siendo un instrumento fundamental para la divulgación y transferencia sostenida del conocimiento producido en nuestra Facultad.

Los/as invitamos a seguir disfrutándola.

Mg. Francisco G. Marull

Presentación

El segundo semestre del año 2019 nos encuentra con buenas noticias. La revista *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas* ha sido evaluada y aceptada en dos sistemas de indización de suma relevancia. Uno de ellos es DOAJ, que evalúa las publicaciones de acceso abierto a nivel mundial. El otro es ERIH+, la base más importante a nivel europeo y un referente internacional en materia de humanidades y ciencias sociales. Estos dos hechos nos muestran que estamos transitando un buen camino y constituyen un gran avance en el reconocimiento y visibilidad de los trabajos que publicamos.

Como en cada número, invito a nuestros lectores a visitar los perfiles de la revista en Academia.edu y GoogleScholar y, por supuesto, nuestra página web: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/perspectivas/index>.

Para quienes quieran enviar sus trabajos, cabe recordar que la convocatoria es permanente y abierta a temáticas de las ciencias económicas y jurídicas. Pueden hacer sus envíos docentes, graduados y estudiantes de esta y otras universidades. El público destinatario lo constituyen los miembros de esta institución, por un lado, y, por el otro, todo otro lector especializado en estas áreas que pueda estar interesado en los contenidos. Por otro lado, a raíz de conmemorarse este año el 40° aniversario de la CEDAW, hacemos hincapié en la necesidad de producir artículos sobre este tema. Por ello, hacemos una convocatoria especial a trabajos que reflexionen sobre el tópico.

Estamos convencidos de la necesidad de la producción colectiva del conocimiento y, por ello, alentamos enfáticamente a compartir ideas y a debatirlas a través de nuestro espacio. Para asegurar la calidad, cada trabajo atraviesa un proceso de referato doble ciego. Los evaluadores (uno o dos, según la sección) son externos a la UNLPam y son investigadores categorizados I o II en el Programa de Incentivos de la SPU. Actualmente contamos con un excelente equipo de edición que colabora en la mejora de la redacción, estilo, citación, visibilidad, etc., de la revista. Por otro lado, cabe destacar que contamos con dos formatos: uno electrónico y otro impreso, cada uno con su respectivo ISSN.

El primero de ellos se realiza a través de la plataforma OJS en el sitio web oficial: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/perspectivas>. Finalmente, cabe destacar que contamos con una herramienta antiplagio (iThenticate) que nos permite preservar la originalidad de los trabajos y, sobre todo, mantener los estándares de la ética científica.

Para todos aquellos interesados en ser parte de los próximos números, al final de esta publicación se pueden encontrar las pautas para los autores en los tres idiomas oficiales.

Dra. Helga Lell
Directora de la *Revista Perspectivas*

Índice

página

Palabras del Decano. Mg. Francisco G. Marull..... IX

Presentación. Dra. Helga Lell XI

Sección 1

Artículos de investigación científica y académica

El derecho de consulta en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Una mirada desde el trialismo jurídico. *The right to be consulted in the Human Rights Interamerican Court. An insight from the legal trialism. O direito de consulta no Tribunal Interamericano de Direitos Humanos. Um olhar do trialismo juridico.* Autor: Raúl Gustavo Sillero..... 3

Representación proporcional y preferencias vs. paridad de género. El caso del Concejo Deliberante de Ushuaia, un distrito de tamaño pequeño. *Proportional representation and preferences vs. gender equality. The case of Ushuahia legislature, a small district. Representação proporcional e preferências vs. paridade de gênero. O caso do conselho deliberador da Ushuaia, um distrito de pequeno tamanho.* Autor: Marcelo Damián Guzmán .. 19

La enseñanza de la disciplina “Introducción al Derecho” como área estratégica y de investigación en los proyectos de cambio para la formación jurídica. *The teaching of discipline “Introduction to law” as a strategic and research area in change projects for legal training. O ensino da disciplina “Introdução ao direito” como área estratégica e de pesquisa em projetos de mudança para formação legal.* Autora: Lucrecia Aboslaiman 39

Cambio de posición política o transformación ideológica de los votantes en Colombia (1974-2018). *Change of political position or ideological transformation of voters in colombia (1974-2018). Mudança de posição política ou transformação ideológica de eleitores na colômbia (1974-2018).* Autora: Mary Luz Sandoval Robayo 51

Los órganos de control de la Administración Pública de la provincia de La Pampa y su contraste con otros sistemas de control. *The control organs of the Public Administration of the province of La Pampa and its contrast with other control systems. Os órgãos de controle da Administração Pública da província de La Pampa e seu contraste com outros sistemas de controle.*
 Autores: Florencia Rabario y Cristian Kathrein..... 71

El rescate. La toma rápida de decisiones con bajos márgenes de error. *The rescue. Taking rapid decisions with a narrow margin of error. O resgate. Tomada de decisão rápida com baixas margens de erro.*
 Autor: Hernán Augusto Parajón 93

Economía globalizada: impacto del comercio electrónico en las pymes de la ciudad de Santa Rosa, La Pampa. *Globalized economy: the impact on the electronic commerce on the pymes of Santa Rosa City, La Pampa. Economia global: o impacto do comércio eletrônico nas pequenas e médias empresas da cidade de Santa Rosa, La Pampa.* Autora: Camila Sánchez 109

Control de gestión en sistemas pastoriles de producción de carne bovina en la pampa semiárida. *Management control of grass-fed beef in the semi-arid pampas. Controle da gestão em sistemas de produção pastorina de carne bovina em pampa semiárida.* Autores: Eduardo Pordomingo, Eugenia Paturlanne y Mauricio Márquez..... 125

Sección n° 2

Reseñas

Reseña del libro. Derecho y lenguaje: abordajes epistemológicos de una relación compleja. *Lell, María Helga (Ed.), 2018, CABA: Marcial Pons Argentina-Conicet.* Autora: Gina Paola Rodríguez 147

Sección n° 3

Información institucional

Carreras en la facultad 155

Noticias institucionales (desde el 15/12/2019)..... 157

Guía para la presentación de artículos 165

Guidelines for authors..... 169

Guia de publicação para a revista Perspectivas 173

SECCIÓN 1

**Artículos de investigación
científica y académica**

El derecho de consulta en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Una mirada desde el trialismo jurídico

Raúl Gustavo Sillero

Universidad Católica de Cuyo, San Juan, Argentina

✉ abogadosillero@hotmail.com

📅 *Fecha de recepción: 09/02/2019 - Fecha de aceptación: 21/03/2019*

Cómo citar este artículo: Sillero, R. G. (2019). El derecho de consulta en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. una mirada desde el trialismo jurídico. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 9, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2019-v9n2a01>

Resumen: El derecho de consulta (DC), como mecanismo de participación de los pueblos indígenas afectados por los proyectos de explotación de los recursos naturales, ha sido perfilado en cuanto a su contenido, alcance y finalidad por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

El SIDH se encuentra integrado por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El principal medio por el cual el SIDH se ha expedido sobre el DC lo constituyen las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos “Saramaka c/Estado de Surinam” y “Pueblo Kichwa de Sarayaku c/ Ecuador”.

En el presente trabajo se pretende analizar los pronunciamientos de la Corte IDH sobre el derecho de consulta de las comunidades indígenas a la luz del trialismo jurídico.

Palabras clave: derecho de consulta; Corte Interamericana; derechos humanos; comunidades indígenas.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

The right to be consulted in the Human Rights Interamerican Court. An insight from the legal trialism

Abstract: The right of consultation (DC), as a participation mechanism for indigenous peoples affected by natural resource exploitation projects, has been outlined in terms of its content, scope and purpose by the Inter-American Human Rights System (IAHRS).

The IAHRS is integrated by the American Convention on Human Rights (ACHR), the Inter-American Court of Human Rights and the Inter-American Commission on Human Rights.

The main means by which the IAHRS has been issued on the DC are the judgments of the Inter-American Court of Human Rights (I/A Court HR) in the “Saramaka v. State of Surinam” and the “Kichwa of Sarayaku v. Ecuador” cases.

This paper intends to analyze the pronouncements of the Inter-American Court on the right of consultation of indigenous communities in the light of legal trialism.

Keywords: right of consultation; Inter-American Court; human rights; indigenous communities.

O direito de consulta no Tribunal Interamericano de Direitos Humanos. Um olhar do trialismo do direito

Resumo: O direito de consulta (DC), como mecanismo de participação dos povos indígenas afetados por projetos de exploração de recursos naturais, foi delineado em termos de seu conteúdo, alcance e propósito pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH).

O SIDH é integrado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ACHR), a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Os principais meios pelos quais o SIDH foi publicado no CD são os acórdãos da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) nos casos “Saramaka v. Estado do Suriname” e “Kichwa de Sarayaku v. Equador”.

Este artigo pretende analisar os pronunciamentos da Corte Interamericana sobre o direito de consulta das comunidades indígenas à luz do julgamento jurídico.

Palavras chave: direito de consulta; Corte Interamericana, direitos humanos, comunidades indígenas.

1. Introducción

El derecho de consulta (DC), como mecanismo de participación de los pueblos indígenas afectados por los proyectos de explotación de los recursos naturales, ha sido perfilado en cuanto a su contenido, alcance y finalidad por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

El SIDH se encuentra integrado por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El principal medio por el cual el SIDH se ha expedido sobre el DC lo constituyen las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos “Saramaka c/Estado de Surinam” y “Pueblo Kichwa de Sarayaku c/Ecuador”.

En el presente trabajo se pretende analizar los pronunciamentos de la Corte IDH sobre el derecho de consulta de las comunidades indígenas a la luz del trialismo jurídico.

2. El derecho

Una de las primeras preguntas que se le formula a los estudiantes de la Facultad de Derecho es: ¿qué es el derecho? La respuesta que surge espontáneamente, y de la cual no fue ajeno el autor, es que el derecho no puede ser solo la ley. Si bien no se puede prescindir de la ley, la ley sola no puede abarcar toda la compleja realidad que muestra el derecho.

Las conductas de las personas, la realidad social, los comportamientos, etc., también deben estar de alguna manera comprendidos en el concepto de derecho. Es más, las leyes deben considerar esos aspectos de las conductas, dado que ellas precisamente pretenden prever los comportamientos de las personas y asignarles consecuencias.

Así como no puede dejarse de lado las conductas, tampoco puede olvidarse que “lo justo” formaba parte del derecho. De tal suerte que expresiones como “justicia”, “lo debido”, “su derecho” forman o integran también el concepto de derecho.

Se presenta así el derecho como algo complejo. Estos aspectos complejos del derecho que resultan evidentes son abarcados integralmente por el trialismo jurídico. El trialismo refleja así la complejidad del derecho y la vida (Ciuro Caldani, 2016-2017, p. 26).

3. El trialismo jurídico

Como se señaló más arriba, el derecho es un fenómeno complejo, que desde el punto de vista del trialismo jurídico es entendido como la integración de tres dimensiones: la dimensión sociológica, compuesta por hechos o conductas, la dimensión normológica, compuesta por normas, y la dimensión dikelógica, compuesta por la justicia.

El mundo jurídico está integrado por **repartos** de potencia e impotencias (dimensión sociológica) captados por las **normas** que los describen e integran (dimensión normológica) y valorados, los repartos y normas, por el valor **justicia** (dimensión dikelógica).

El trialismo procura así la integración de las tres dimensiones del mundo jurídico acatando la exigencia de la pureza del método de manera de evitar la simplicidad pura, que mutila el objeto del derecho reduciendo sus tres dimensiones a una sola o la complejidad impura en la que las tres dimensiones se mezclan (Banchio, 2012).⁽¹⁾

(1) La simplicidad pura se presenta cuando los autores limitan el concepto del derecho a uno solo de sus elementos, como sucede con el pensamiento de Kelsen que reduce el derecho a la norma; por su parte, la complejidad impura se presenta cuando se mezclan de manera confusa los elementos sociales, normológicos y valorativos.

La concepción trialista del derecho fue difundida especialmente en nuestro medio por Werner Goldschmidt, pero es necesario reconocer el aporte de otros autores relevantes como Miguel Reale en Brasil, Luis Recaséns Siches en México, el español Luis Legaz y Lacambra (Davobe, 2015), incluso se advierte un análisis del carácter complejo y tridimensional del derecho en Alexy (Davobe, Nawojczyk & Barberom, 2015). Es nuestro contemporáneo el Dr. Miguel Ángel Ciuro Caldani uno de los más destacados continuadores del trialismo de Goldschmidt, aunque con algunas diferencias reconocidas por el propio jurista argentino (Ciuro Caldani, 2016-2017, p. 131).

3.1. Dimensión sociológica

La dimensión sociológica se refiere a la vida humana, a las conductas de los hombres. En estas conductas, que en el lenguaje trialista se denominan “repartos”, importa la adjudicación de “potencia” e “impotencia”, esto es aquello que beneficia o perjudica a quien lo recibe.

Al decir de Bidart Campos (s/f), el reparto viene a constituirse así en la realidad fundamental del fenómeno jurídico, componiendo su centro, en razón que las normas son descripciones de repartos y la justicia toma al reparto como material u objeto de valoración para predicar del mismo reparto su justicia o su injusticia.

Este reparto siempre es llevado a cabo por hombres, a los que se los denomina “repartidores”. Los que reciben las potencias e impotencias del reparto se los llama “recipendarios” (que no necesariamente deben ser hombres). Debe tenerse en cuenta que lo que se reparte son las potencias e impotencias.

Se puede decir que la dimensión sociológica comprende lo que se reparte, quién lo reparte y a quién se reparte. Sostiene Ciuro Caldani (2016-2017, p. 132) que no deben excluirse de las adjudicaciones las distribuciones de la naturaleza y las influencias humanas difusas como la economía, la religión, la lengua, la ciencia, la técnica, el arte, la educación, etc.

Las adjudicaciones forman parte de la dimensión sociológica del derecho y constituyen los hechos –situaciones o acciones– que resultan relevantes para el mundo jurídico, por su afectación a la vida del hombre. Dentro de esta categoría, un lugar importante lo ocupan los repartos; es decir, las adjudicaciones que provienen de personas determinadas. Las situaciones, en cambio, hacen referencia a las distribuciones que son causadas por la naturaleza, el azar o las llamadas fuerzas humanas difusas. Ya se trate de repartos o de distribuciones, lo cierto es que de ambos surgirá una modificación en el estado de cosas anterior; cambio que se traduce en la circulación, el flujo o la conquista eficaz de ventajas o desventajas –potencia o impotencia– para el desarrollo de la vida.

3.2. Dimensión normológica

La dimensión normológica se compone de normas. La norma es la captación lógica de un reparto proyectado desde el punto de vista de un tercero (Ciuro

Caldani, 2017-2018, p. 134). La norma describe el reparto. Esta descripción puede ser de la voluntad del autor de la norma, es una descripción del pasado, lo que nos permite hablar de la fidelidad o su contrario de la norma. O bien puede ser una descripción anticipada, lo que en caso de asegurarse el cumplimiento de la voluntad del actor hablamos de exactitud de la norma. Se trata de verdaderas construcciones lógicas acerca de todo lo que sucede –o sucedería– cada vez que se efectúa alguna adjudicación.

Pero la norma no solo describe el reparto, sino que también tiene una función integradora del reparto, creando conceptos que dan nitidez y atribuyen sentido a la realidad. Por medio de la integración se puede ver que no solo las normas se originan en la realidad, sino que esta recibe sentidos que le incorporan las normas y hacen que se viva de acuerdo a ellas aunque no respondan a esa realidad. Esto último lleva en ocasiones al “triumfo” de los conceptos sobre la realidad (Ciuro, 2017-2018, p. 136).

3.3. Dimensión *dikelógica*

La teoría *trialista* del derecho se completa con la dimensión *dikelógica*, valorativa, referida al valor justicia.

El valor justicia es reconocido como absoluto que abarca a todos los repartos, pasados, presentes y futuros. Pero en razón de que es imposible desde el punto de vista humano cumplir el valor justicia en su totalidad, debemos aceptar una justicia fraccionada al caso concreto. Como sostiene Ciuro Caldani (2016-2017, p. 138), si alguien no puede hacer lo justo puede contribuir a realizarlo al denunciar la injusticia. La justicia así es mostrada como un valor que vale por sí, que sirve para valorar las conductas (y las normas) y que orienta.

Esta dimensión nos enfrenta con el problema de los aspectos formales de la justicia y su contenido. Para Goldschmidt, la justicia es un valor absoluto y natural que puede ser estudiado científicamente. El contenido de la justicia, como principio supremo, parte del reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Es profundamente humanista.

El contenido de la justicia da lugar a la discusión de su objetividad o subjetividad, la que puede ser superada, al decir de Ciuro Caldani (2004), por la construcción de acuerdos fundamentales que recepten lo que nos satisface como justo. El valor justicia vale, y vale aunque no esté realizado, de tal suerte que el valor no realizado nos permite deducir del deber ser ideal un deber ser actual: es el deber ser actual de que la injusticia cese (Bidart Campos, s/f).

La comprensión de la justicia supone, por último, el reconocimiento de una dimensión valorativa, constitutiva del derecho mismo. Implica la aceptación de la exigencia de corrección como parámetro de legitimidad de los hechos y del sistema jurídico. Por ello, es propio de esta esfera el estudio de los criterios de justicia requeridos en el caso; de las relaciones valorativas –entre justicia y

verdad, justicia y utilidad, justicia, poder, cooperación u orden-. Al tiempo que también se analizan los medios requeridos para la construcción de un derecho humanista.

4. El derecho a consulta y consentimiento previo, libre e informado de pueblos indígenas

La consulta consiste en solicitar a un organismo, persona o grupo de personas una opinión respecto a una consideración de su competencia o calificación frente a la cual no existe obligación de cumplimiento, incluyendo aquellos casos en que se está obligado a solicitar esta opinión (casos de consulta obligatoria). La finalidad de la consulta es conocer la opinión del destinatario de la consulta para otorgarle elementos a quien deba tomar una decisión.⁽²⁾

Numerosos instrumentos internacionales reconocen el derecho a la consulta de los pueblos indígenas acerca de las decisiones que son susceptibles de afectarles, asignando un espacio privilegiado a la participación.

El Convenio 169 de la OIT establece que la consulta debe realizarse cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, disponiendo en su art. 6°:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (...) 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

El señalado derecho a la consulta no está contemplado en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), pero ha sido reconocida la importancia del mismo como garantía de la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal (Corte IDH, 2012, párrs. 159-160).

El objeto de la consulta es asegurar la efectiva participación de las comunidades posiblemente afectadas directa o indirectamente en la toma de decisiones que le atañen.

La consulta como verdadero instrumento de participación debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas (Corte IDH, 2012, párr. 186).

(2) Sobre derecho de consulta y consentimiento previo libre e informado de comunidades no indígenas, ver Sillero (2018).

Por otro lado, el consentimiento previo, libre e informado (CPLI), al que se refieren algunos instrumentos internacionales relativos a los pueblos indígenas, se vincula al derecho de estos pueblos afectados por medidas gubernamentales y actividades de desarrollo a participar en el proceso de toma de decisiones y expresar su voluntad respecto de las políticas concertadas, antes de los planes o proyectos que puedan afectarles. Se trataría de un deber de los Estados de buscar el consentimiento de los pueblos indígenas.

El Convenio 169 de la OIT presenta al consentimiento como una finalidad en el enunciado general de la consulta, pero no como un derecho. Excepcionalmente el Convenio requiere consentimiento solo para los casos de traslado y reubicaciones de los pueblos indígenas.

Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contempla el derecho al consentimiento que debe ser previo, libre e informado, relacionado a casos de traslado de los pueblos de sus tierras y territorios, la adopción y aplicación de medidas legislativas y administrativas que afecten a los pueblos indígenas, la aprobación de proyectos de desarrollo que afecten a sus territorios u otros recursos y en lo que atañe al resarcimiento respecto a la privación de sus bienes o de las tierras, territorios o recursos que hayan sido tomados sin su consentimiento.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el derecho a la consulta previa, libre e informada está reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (14 de junio de 2016) que en su art. XXIX, Derecho al Desarrollo, numeral 4 dice:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

La Corte IDH (2008, párr. 157) ha diferenciado la consulta del consentimiento, reservando este último para casos en los que los planes de desarrollo o de inversión sean a gran escala que pudiendo afectar la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo indígena afectado. En esos casos, el Estado tiene la obligación no solo de consultar, sino también de obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones.

También se exige el consentimiento en casos en los que el desarrollo del plan de inversión implique un reubicamiento permanente de la comunidad afectada o se almacenen materiales peligrosos en tierras o territorios indígenas (CIDH, 2010).

5. Sentencias de la Corte IDH

Si bien el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas ha merecido un profuso tratamiento por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2016), para este trabajo se han tomado

solamente las resoluciones de la Corte IDH en el entendimiento de que por tratarse de actuación jurisdiccional es de mayor relevancia para el análisis del tema.

5.1. Caso "Saramaka vs. Estado de Surinam"

El caso resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008), "Saramaka vs. Surinam", trata sobre el reclamo formulado por comunidades afrodescendientes contra el Estado de Surinam.

La controversia está dada porque las comunidades del pueblo Saramaka sostenían que no se les reconocía el derecho a la propiedad comunal y, derivado de ese desconocimiento, se incumplían los tratados internacionales que imponían a los Estados suscriptores de los mismos garantizar a los pueblos indígenas su participación y consulta en los supuestos de proyectos de explotación de recursos naturales existentes en territorios de su propiedad.

La Corte IDH, en el "Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam" (sentencia del 28 de noviembre de 2007) y en la sentencia interpretativa de la misma (12 de agosto de 2008), además de reconocer a las comunidades afrodescendientes como pueblos tribales -lo que ha merecido cierta crítica (Dulitzky, s/f)-, sienta las bases del reconocimiento del derecho de propiedad comunal conforme el art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos y determina los alcances de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado.

En el caso "Saramaka" la Corte señala que el Estado debe consultar con el pueblo Saramaka sobre: 1) el proceso de delimitación, demarcación y otorgamiento de título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka; 2) el proceso mediante el cual se otorgue a los miembros del pueblo Saramaka el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad que ellos integran; 3) el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias a fin de reconocer, proteger, garantizar y dar efecto legal al derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a ser titulares de derechos bajo forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado y utilizado; 4) el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, de conformidad con sus tradiciones y costumbres; 5) sobre los resultados de los estudios previos de impacto social y ambiental; y 6) en relación con cualquier restricción a los derechos de propiedad del pueblo Saramaka, particularmente respecto de planes de desarrollo o inversión dentro o que afecten el territorio Saramaka (Corte IDH, 2007, párr. 16).

La consulta con los pueblos indígenas o tribales debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva: "... no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si este fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado" (párr. 133).

Tratándose de la concesión de la explotación de recursos naturales, esta consulta debe hacerse desde que se analiza el otorgamiento de la concesión (párr. 147). La consulta a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones (párr. 172).

La totalidad de los temas relacionados al proceso de consulta con el pueblo, como así también aquellos relacionados a quienes participarán de los beneficios y en la justa indemnización, debe ser determinado y resuelto por el pueblo indígena de conformidad con sus costumbres y normas tradicionales (párr. 27).

La Corte resolvió que los Estados deben permitir la participación efectiva de los pueblos indígenas y tribales, de conformidad con sus tradiciones y costumbres, en los procesos de toma de decisiones respecto de las concesiones extractivas o de los planes o proyectos de desarrollo o inversión; si no se actúa de esa manera se violan los artículos 21 y 1.1 de la Convención Americana (párr. 154).

La Corte señala también que es el propio pueblo Saramaka, de conformidad a sus costumbres y tradiciones, quien elegirá sus representantes para los procesos de consulta. La consulta debe ser “informada”, en el sentido de que los pueblos indígenas tengan “conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria”, lo que requiere una actividad estatal especial dado que “requiere que el Estado acepte y brinde información” e implica una comunicación constante entre las partes (párr. 133).

La Corte IDH también resolvió en el caso del pueblo Saramaka que “las consultas deben realizarse de buena fe” y “deben tener como fin llegar a un acuerdo”.

Finalmente, la Corte IDH diferencia la consulta del “consentimiento”, señalando que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación no solo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradiciones (párr. 134).

Si bien la Corte IDH no define qué debe ser considerado como plan de desarrollo o inversión a gran escala, señala, siguiendo al Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, los efectos que tales planes pueden acarrear en las comunidades. Entre estos efectos deben considerarse especialmente el atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes no son capaces de entender, mucho menos anticipar. Entre los efectos principales se cuenta la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la

desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración, llegando en algunos casos a abuso y violencia (párr. 135).

El Tribunal enfatizó que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que podrían afectar la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo Saramaka, el Estado tiene la obligación no solo de consultar a los Saramaka, sino también de obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones (Corte IDH, 2017, párr. 17).

5.2. Caso “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”

El caso se refiere al otorgamiento por parte del Estado ecuatoriano de un permiso a una empresa petrolera privada para realizar actividades de exploración y explotación petrolera en territorio del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku en la década de 1990, sin que se hubiere consultado previamente con este y sin su consentimiento. Así, se iniciaron las fases de exploración petrolera, inclusive con la introducción de explosivos de alto poder en varios puntos del territorio indígena, creando con ello una alegada situación de riesgo para la población, ya que durante un período le habría impedido buscar medios de subsistencia y le habría limitado sus derechos de circulación y de expresar su cultura.

En el caso del “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, resuelto por la Corte IDH el 27 de junio de 2012, se reconoce que el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas se cimienta, más allá del derecho de propiedad, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática (Corte IDH, 2012, párr. 159).

Vemos entonces que el derecho a la consulta tiene una dimensión que excede lo material y se enanca en el derecho a la identidad cultural. Expresa la Corte que los Estados deben garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización y cita el Convenio 169 de la OIT que reconoce las aspiraciones de los Pueblos indígenas a “asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven” (párr. 217).

La intervención y destrucción de su patrimonio cultural implica una falta grave al respeto debido a su identidad social y cultural, a sus costumbres, tradiciones, cosmovisión y a su modo de vivir, produciendo naturalmente gran preocupación, tristeza y sufrimiento entre los mismos (párr. 220).

En cuanto a los características de la consulta, la Corte IDH continúa por la senda jurisprudencial de casos anteriores en el sentido de que es deber del Estado consultar de conformidad con las propias tradiciones del pueblo indígena, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si este fuera el

caso, pues el aviso temprano permite un tiempo adecuado para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado (párr. 180).

La consulta debe ser de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (párr. 185) y no puede limitarse a un mero trámite formal, ya que es inherente a toda consulta con comunidades indígenas el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia. Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales (párr. 186).

El deber de consulta es mostrado como una responsabilidad indelegable del Estado que no puede ser dejada en manos de terceros o una empresa privada y mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación del recurso natural (párr. 187).

Reitera el Tribunal la necesidad de que la consulta sea adecuada y accesible de manera que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces, teniendo en cuenta su diversidad lingüística, particularmente en aquellas áreas donde la lengua oficial no sea hablada mayoritariamente por la población indígena (párr. 201).

Ratifica la Corte que la consulta debe incluir los estudios de impacto ambiental, fijando como estándar que en los mismos debe participar el pueblo Sarayaku, que debe ser controlado en forma estricta por los órganos estatales de fiscalización y que debe tenerse en cuenta la incidencia social, espiritual y cultural que las actividades de desarrollo previstas podrían tener sobre el pueblo indígena (párr. 207).

Finalmente, la consulta debe ser informada en el sentido de que los pueblos indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad. En ese sentido, la consulta previa requiere que el Estado acepte y brinde información e implica una comunicación constante entre las partes (párr. 208).

6. El derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado y el trialismo jurídico

Los casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos muestran las tres dimensiones que presenta el derecho a la luz del trialismo.

Así, vemos que el aspecto sociológico se encuentra evidenciado por las conductas de las comunidades del pueblo Saramaka y Sarayaku. El primero reclama su

reconocimiento como pueblo indígena, además de, como en el segundo caso, el derecho a participar y opinar sobre la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios ocupados ancestralmente y a mantener su estilo de vida y subsistencia. Estas comunidades son también “recipendiarías” de los repartos.

Los Estados (Surinam y Ecuador) son reconocidos asimismo como recipendiaríos de los repartos, dado que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no cabe hablar de “soberanía” en idénticos términos que en el siglo XX.

Los repartos de potencias e impotencias resultan claros en cuanto la Corte IDH impone obligaciones al Estado y a las comunidades e, incluso, a terceros (empresas explotadoras de los recursos naturales) que no participaron en el proceso.

Debe tenerse en cuenta también que en el caso se han tenido en cuenta las “distribuciones de la naturaleza”, porque los recursos naturales existentes en los territorios ocupados por las comunidades llevan a que los intervinientes (Estado, empresas, comunidades) desarrollen determinadas conductas.

Esto último, al igual que el aspecto económico, resulta destacable. El Estado de Surinam, como propietario del recurso natural y mineral, pretende su explotación, lo que colisionaría con el derecho de las comunidades a un estilo de vida culturalmente diferenciado y a la explotación de otros recursos naturales necesarios para su subsistencia.

Respecto del aspecto normológico, los fallos comentados muestran la existencia de una norma descriptiva como lo es la Convención Americana de Derechos Humanos y el Convenio 169 OIT.

Resulta importante destacar que la Corte IDH reconoce la existencia de las normas del ordenamiento jurídico aplicable, especialmente la Convención, pero haciendo una interpretación en la aplicación de la misma más acorde con el propósito del reparto. Esto se patentiza al reconocer el derecho de propiedad comunal y el derecho a la consulta con fundamento en él y a la identidad cultural y el derecho a la subsistencia.

En lo que atañe al aspecto dialéctico habíamos adelantado que lo justo, compartiendo lo sostenido por Ciuro Caldani, no es necesariamente universal y eterno, sino que ha de establecerse respecto a cada situación, en el caso concreto.

Además del valor justicia que surge de las sentencias comentadas, surgen otros valores como la utilidad, la verdad, el amor, la salud, la belleza, etc.; debiendo incluirse el valor humanidad, el deber ser cabal de nuestro ser, que se realiza -no acabadamente- en esos otros valores (Caldani, 2007).

El contenido de la justicia es construido, siguiendo a Ciuro Caldani, a partir del punto de partida que asegure a cada cual una esfera de libertad dentro de la cual sea capaz de desarrollar su personalidad.

El reparto, para ser justo, debe considerar a cada individuo como un medio, es decir, debe ser humanista. Desde este punto de vista, vemos que el contenido de justicia se entrelaza con la fundamentación de los derechos humanos, aportando a la realización del humanismo.

En las sentencias de la Corte IDH que se comentan, se aprecia que la justicia de la resolución está dada tanto por el acuerdo o consenso de los interesados (adviértase que los Estados suscribieron la Convención Americana de Derechos Humanos y el Convenio 169 OIT) que se sometieron a la competencia de la Corte y por el reconocimiento de la superioridad científica y técnica del tribunal.

El contenido de las sentencias aporta a reconocer a cada individuo, y a los grupos que integran, esferas de libertad, participación, reconocimiento de existencia, que aseguran la dignidad y desarrollo íntegro de su personalidad.

7. Conclusión

El examen de las sentencias de la Corte IDH referidas al derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, a la luz del trialismo, nos permite observar cómo las violaciones de los derechos humanos de los grupos indígenas se generan en un contexto de explotación de recursos naturales por parte de los Estados, sea en forma directa o por medio de empresas, donde se desconoce el derecho de propiedad de estas comunidades y el derecho a su forma de vida tradicional y ancestral. Esto constituye la faz sociológica.

Desde la perspectiva normológica, se aprecia que la Corte IDH reconoce las normas aplicables y las interpreta de manera que más se ajusten al propósito que se tuvieron en vista al dictarse.

Finalmente, desde la perspectiva dikelógica, resulta evidente que la sentencia considera al ser humano como un fin y no como un medio, buscando garantizarle su plena realización, desde una perspectiva humanista. La sentencia reconoce en los peticionarios (pueblos indígenas) una dignidad que no admite el desconocimiento de su derecho de propiedad; reconociendo también que el derecho a la identidad cultural, a la forma de vida ancestral y el respeto de sus tradiciones y vinculación con el territorio son valores que merecen ser reconocidos y orientan a la decisión judicial.

8. Referencias bibliográficas

Banchio, P. (2012). *Introducción a la Filosofía del Mundo Jurídico*. Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Belgrano.

Bardel, D. (2012). Diálogo entre los saberes: Cuestión inevitable para el Derecho. *Cartapacio de Derecho*, 23, pp. 1-12. Recuperado de: <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/article/view/1429/1673>

- Bidart Campos, G.** (s/f). *La Teoría Trialista del Mundo Jurídico según Werner Goldschmidt*. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: <http://www.der.unicen.edu.ar/uploads/ingreso/pre-sencial/2017/04.%20BIDART%20CAMPOS.pdf>
- Ciuro Caldani, M. Á.** (1998). Comprensión trialista de la justificación de las decisiones judiciales. *Doxa*, 2(21), pp. 79-87. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10349/1/doxa21-2_06.pdf
- , (1998). Notas Trialistas para la sistematización y la ubicación histórica de los fundamentos de los Derechos Humanos. *Boletín del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, (23), pp. 49-52. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: http://www.academiadederecho.org/upload/biblio/contenidos/Notas_Trialistas_para_la_Sistematizacion_y_la_Ubicacion__Ciuro_Caldani.pdf
- , (2004). Perspectivas estratégicas del razonamiento y la actuación de los jueces. *Lexis Nexis JA 2004-I*, fascículo 13, Suplemento especial, pp. 30 y ss.
- , (2016-2017). Razones del Trialismo (A Werner Goldschmidt, treinta años después). *Investigación y Docencia*, (52), pp. 125-154. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: <http://www.centrodefilosofia.org/lyD/lyD526.pdf>
- CIDH.** (2010). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>
- , (2016). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industrialsextractivas2016.pdf>
- Davobe, M.** (2015). Argumentación jurídica y eficacia normativa: hacia un sistema integral del funcionamiento del derecho. *Dikaion*, 24(1), año 29, pp. 36-65. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/4937/4091>
- Davobe, M. I, Nawojczyk, E. & Barbero, D. O.** (2015). *Werner Goldschmidt y Robert Alexy: "corsi e ricorsi" del integrativismo jurídico*, pp. 1-10. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: <https://www.astrea.com.ar/resources/doctrina/doctrina0428.pdf>
- Dulitzky, A.** (s/f). Cuando los afrodescendientes se transformaron en "Pueblos Tribales": El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y las Comunidades Rurales Negras. *El otro Derecho*, (41). Bogotá: ILSA, pp. 1-48.
- Novelli, M.** (2004-2005). La teoría trialista frente a la teoría pura. Reflexiones comparativas sobre tres cuestiones jurídicas relevantes. *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, (28), pp. 115-122. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: http://www.academiadederecho.org/upload/biblio/contenidos/Revista_del_Centro281.pdf
- OEA.** (2016). Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>
- OIT.** (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314

Pezzetta, S. (2007-2008). El marco teórico del trialismo de Werner Goldschmidt y su evolución. Algunas ideas sobre los nuevos aportes teóricos. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, (11), pp. 245-255. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: <http://www.rtfed.es/numero11/13-11.pdf>

Sillero, R. (2018). El derecho a Consulta y Consentimiento Previo Libre e Informado en comunidades no aborígenes. El caso de pastores trashumantes. *Revista de Derechos Humanos y Humanitario*, (1). Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=05633c0aaced46f6931333ad83464b90>

9. Referencias jurisprudenciales

Corte IDH, “Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28/11/2007. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/estandares/cidh/doc_view/13-2007-sentencia-caso-saramaka-vs-surinam.raw?tmpl=component

Corte IDH, “Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam”, Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 12/08/2008. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/estandares/cidh/doc_view/54-2008-caso-saramaka-vs-surinam-sentencia-interpretativa.raw?tmpl=component

Corte IDH, “Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, Fondo y Reparaciones, 27/06/2012. Recuperado el 3 de mayo de 2019 de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Representación proporcional y preferencias vs. paridad de género. El caso del Concejo Deliberante de Ushuaia, un distrito de tamaño pequeño

Marcelo Damián Guzmán

Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina; Universidad Nacional de San Martín, CABA, Argentina; Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Córdoba, Argentina

✉ marcelodguzman@gmail.com

📅 Fecha de recepción: 10/09/2018 - Fecha de aceptación: 16/10/2018

Cómo citar este artículo: Guzmán, M. D. (2019). Representación proporcional y preferencias vs. paridad de género. El caso del Concejo Deliberante de Ushuaia, un distrito de tamaño pequeño. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 9, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2019-v9n2a02>

Resumen: Los intentos de modificar o eliminar el método de preferencias para los concejales de la ciudad de Ushuaia a fin de garantizar la paridad de géneros en la representación produjeron un debate que debe atenderse. Se postuló que suprimiendo ese método o incluso modificándolo para que respete la igualdad de géneros en el actual contexto de régimen electoral se garantizará la paridad de género en ese órgano legislativo municipal. Un estudio de la evolución de su sistema electoral nos dirá si ello resulta factible o, si por el contrario, otras variables –especialmente la magnitud del distrito o la modificación del umbral electoral– deben ser tenidas en cuenta para aspirar al cumplimiento de ese objetivo.

Palabras clave: sistema electoral; igualdad de género; Ushuaia; estudio evolutivo.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

***Proportional representation and preferences vs. gender equality.
The case of Ushuaia legislature, a small district***

Abstract: In the city of Ushuaia there were several intents to change or to eliminate the method of preferences for the legislators in order to guarantee gender equality among the representatives. It has been said that, erasing this method or changing it would be a good measure in order to concrete gender equality in the legislature. We aim to present here an historical evolution of the voting system to see if it is true or if, on the contrary, due to other causes, there should be other issues to think about.

Key words: electoral system; gender equality; Ushuaia; evolution.

***Representação proporcional e preferências vs. paridade de gênero.
O caso do conselho deliberador da ushuaia,
um distrito de pequeno tamanho***

Resumo:As tentativas de modificar ou eliminar o método de preferências dos conselheiros da cidade de Ushuaia, a fim de garantir a paridade de gênero na representação, produziram um debate que deve ser tratado. Postulou-se que, ao eliminar este método ou mesmo modificá-lo para que respeite a igualdade de gênero no atual contexto do regime eleitoral, a paridade de gênero será garantida neste órgão legislativo municipal. Um estudo da evolução de seu sistema eleitoral nos dirá se isso é viável ou se, por outro lado, outras variáveis –especialmente a magnitude do distrito ou a modificação do limiar eleitoral– devem ser levadas em consideração para aspirar à realização desse objetivo.

Palavras chave: sistema eleitoral; igualdade de gênero; Ushuaia; estudo evolutivo.

1. Introducción

Desde que tomé conocimiento del intento de distintas organizaciones de aprobar un proyecto de ordenanza para modificar el actual régimen electoral municipal de Ushuaia con la finalidad de garantizar la efectiva paridad de géneros en el Concejo Deliberante local,⁽¹⁾ tuve mis reparos sobre su viabilidad práctica, más allá de su indudable equidad, en el actual contexto sin una reforma significativa. Esa primera opinión se basaba en mi conocimiento de las actuales reglas del régimen electoral y el funcionamiento del sistema electoral municipal, sumado a los ostensibles efectos de la pequeña magnitud del distrito (siete bancas sujetas a elección), la fragmentación del sistema de partidos y la notoria dispersión del voto existente en los últimos tres ciclos electorales (2007, 2011, 2015).

Mayor perplejidad me generó la decisión judicial que ordenó al referido órgano legislativo avanzar sobre modificaciones para realizar cambios que permitieran la paridad de género en la integración del Concejo Deliberante de Ushuaia,⁽²⁾

(1) Entre otros proyectos ingresados por Mesa de Entradas bajo el n.º 928 del año 2017. Pueden consultarse, además, los siguientes links: <http://www.airelibre.com.ar/2017/12/13/esta-garantizada-la-paridad-genero-concejo-ushuaia/>; <https://banderafueguina.com.ar/noticia/3184/mujeres-presentaron-proyecto-para-garantizar-la-paridad-en-el-concejo-deliberant>

(2) Ver, a modo de ejemplo, Santoro (2018).

cuando estamos ante un evidente caso de facultades privativas de ese departamento de gobierno municipal y que juegan dentro de su ámbito de reserva; e incluso al manifestarse que no era necesario una reforma de la Carta Orgánica que contiene numerosas reglas electorales condicionantes de los resultados. La mentada decisión devino como consecuencia de una acción de amparo ante la decisión del plenario del Concejo Deliberante de pasar al archivo los proyectos en cuestión.

Debo aclarar que no constituye objeto de este trabajo analizar los fundamentos de por qué un proyecto legislativo es desechado o la dinámica de una sesión plenaria de un órgano colegiado autónomo, sino más bien enfocarnos sobre la sustancia y viabilidad del proyecto debatido.

Desde la sanción de la Carta Orgánica municipal, que aspiró a la igualdad de género en los cargos electivos (art. 30), se realizaron cuatro elecciones de concejales (2003, 2007, 2011 y 2015) y se pusieron en juego un total de veintiocho (28) bancas. Es un hecho que en ese período la representación femenina obtuvo solamente tres bancas de ese total (1 en 2003, 1 en 2007 y 1 en 2011). Por ello me resulta llamativo, y por ello pretendo analizar, el fenómeno que se nos aparece con algún tipo de regularidad e investigar qué causas pueden producir esos resultados que no se aproximan a la deseada igualdad de géneros.

El tema estudiado, más allá de no soslayar el innegable derecho a la igualdad de género en la representación efectiva, puede abordarse desde distintas ópticas y por diversos grupos de interés o instituciones, cada cual con su sesgo característico.

De lo manifestado en los medios de comunicación, y presumo que también en la decisión judicial actualmente recurrida, se ha puesto especial énfasis en las convenciones internacionales suscriptas por la Nación Argentina y su observancia por el Estado, en este caso municipal, sobre temas de género.⁽³⁾ De ser así, no se ha abordado en tema en su integridad sino solamente desde un aspecto meramente formal, estático y por ende sesgado.

Asumo que el tema en cuestión, sin olvidar el aspecto vinculado al control de convencionalidad, es materia de los dirigentes políticos por ser las reglas electorales innegablemente endógenas a su dinámica. Pero esa característica no resulta incompatible de la posibilidad de nutrirse sobre los aportes que pueden hacerse desde el derecho electoral y de la ciencia política, en especial de un área de la cual se habla mucho por operadores diversos que no conocen sus reales contornos e implicancias. En este sentido me estoy refiriendo a cómo actúa la mecánica electoral, o si se prefiere, a los efectos mecánicos que produce un sistema electoral. Más tarde volveré sobre ese concepto.

(3) Por ejemplo: La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, en sus arts. 3° y 7, inc. a), abordan la discriminación de la mujer en materia política y obligan a los Estados partes a adoptar medidas para suprimirla.

2. Hipótesis de trabajo

El escenario sobre el que se pretende operar con la propuesta de reforma es el siguiente: conformación de un Concejo Deliberante municipal integrado con un número fijo de siete (7) miembros, con renovación total cada cuatro (4) años. La legislación (Carta Orgánica municipal y ordenanza electoral) prevé la igualdad de género para la conformación de las listas que se presenten a registro para participar en la elección. La fórmula electoral es el sistema proporcional D'Hondt, con un umbral del cinco por ciento (5%). La lista de candidatos a concejales es cerrada, pudiéndose desbloquear ante un piso de preferencias de candidatos que supere el equivalente al quince por ciento (15%) de los votos válidos de la lista en cuestión. El resultado de la aplicación del método de preferencias en el escrutinio definitivo no está sometido a observancia mínima de igualdad de géneros.

Como disparador de este trabajo sostengo que desde los resultados el mecanismo de preferencia inserto en el sistema electoral actual bajo estudio no ha producido subrepresentación de género *per se*, ni fue diseñado para eso. Sostengo que el sistema electoral actual, a pesar de estar originalmente diseñado para producir resultados proporcionales y mantener el *statu quo* de representación partidaria existente al momento de su aprobación, ha producido subrepresentación y por ende sobrerrepresentación legislativa de determinadas fuerzas políticas que cruzan el umbral electoral. Este efecto aparece atemperado a los ojos comunes por lo significativo de la entrada de actores nuevos a la integración del Concejo Deliberante (el número se elevó desde 3 en el año 2003 a 6 en el año 2011 y 5 en el año 2015).

Veremos más abajo si el sistema fue pensado como una continuidad de la situación existente hasta el año 2003, en el cual resultaba viable una potencial representación igualitaria, pero que experimenta problemas de *output* en este sentido para soportar la presencia de más de cuatro partidos políticos.

El acceso de bancas de múltiples actores como consecuencia de la dispersión del voto, el voto cruzado,⁽⁴⁾ sumada a la baja magnitud del distrito, sin dejar de lado prácticas de cultura política de los partidos que habitualmente obtienen bancas en las elecciones municipales de encabezar sus listas de candidatos a concejales con hombres y no con mujeres, constituyen insumos que se traducen

(4) El voto cruzado es incentivado por reglas que establecen la emisión del sufragio por boleta separada en las categorías a elegir. No existe en el caso bajo análisis una estructura de boleta como en el ámbito nacional en la cual ese incentivo no existe pues las categorías están físicamente unidas, aunque divididas por una línea de puntos que permite su separación. El legislador provincial y municipal ha impuesto ese incentivo de voto cruzado, lo cual fue convalidado por la Junta Electoral provincial y Junta Electoral municipal en numerosas oportunidades ante planteos del Partido Justicialista de ordenar en el cuarto oscuro las boletas de modo tal que las suyas estuvieran todas juntas para así lograr un vedado efecto arrastre vedado por las normas constitucionales locales. Esa idea no aparece abandonada porque está presente en el proyecto de voto electrónico que actualmente trata la Legislatura provincial que prevé una modalidad que influye a votar por todas las categorías propuestas por un mismo partido político (ver art. 10 del Proyecto del Poder Ejecutivo O40/2016: "Las pantallas podrán prever el método de presentación por categoría de cargo a elegir o por agrupaciones políticas participantes...").

-sistema electoral mediante- en una casi nula representación femenina en el órgano legislativo municipal, tal cual como se evidencia en la composición del Concejo Deliberante de Ushuaia para el período 2015-2019.

Para comprobar lo propuesto se trabajará con los resultados de las siete elecciones realizadas a nivel municipal para renovación de autoridades del Concejo Deliberante de Ushuaia (excluyéndose la conformación de la Convención Estatuyente de 2001) a fin de encontrar rastros o regularidades que permitan sostener, o no, lo postulado. En caso de observarse que el método de desbloqueo no produce la subrepresentación de un género en beneficio del otro se ponderarán los posibles cambios ante escenarios de mantenimiento de las actuales previsiones de la Carta Orgánica o con modificaciones a ella.

Pero también será necesario hacer algunas precisiones conceptuales para un mejor entendimiento.

3. El régimen electoral municipal

Para hablar de sistema electoral, primero debemos referir un concepto importante: **“régimen electoral”**. En un anterior trabajo hemos dicho que el **“régimen electoral”**, noción esencialmente jurídica, propia de esa rama del conocimiento y de carácter estático, “es el conjunto de normas, organizadas en cuerpos legales únicos o dispersos, que contienen las reglas positivas que regulan las elecciones de candidatos a cargos electivos en un Estado determinado” (Guzmán, 2013, pp. 3-4). En cambio, **“sistema electoral”**, noción que es dinámica y más propia de ciencia política y del análisis, determina “el modo en que los votos de los electores se transforman en bancas y tiene en cuenta la interacción de las distintas variables que en él confluyen (magnitud del distrito, fórmula electoral, umbral o barrera electoral, estructura de la boleta de sufragio, voto en blanco, etc.)” (Guzmán, 2013, p. 46).

Atento lo contenido en el art. 177, inc. 2, de la Constitución Provincial, que se interpreta sistemáticamente con los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, las ciudades de la provincia que dicten cartas orgánicas deben asegurar en ellas una representación efectivamente proporcional en la elección de sus autoridades.⁽⁵⁾ Varios artículos de la Carta Orgánica municipal de Ushuaia receptan eso, como por ejemplo: art. 117, que establece un Concejo Deliberante de siete (7) miembros;⁽⁶⁾ art. 217, que prevé el dictado de una ordenanza electoral que, entre

(5) Resulta importante decir que la Constitución Provincial no ha previsto una cláusula de gobernabilidad para la conformación de la Legislatura y de los concejos deliberantes que asegure al partido que gana la elección del cargo ejecutivo una cantidad mínima de bancas, sino que ha optado por un ideal de efectiva representación proporcional, lo cual en los hechos se ha traducido en innumerables gobiernos divididos a nivel provincial y municipal.

(6) Aquí tenemos un elemento que sostiene lo dicho sobre el mantenimiento del *statu quo* previo a la regulación municipal, pues la Constitución Provincial, en su art. 180, inc. 1, establecía un mínimo de siete concejales para las ciudades habilitadas para dictar cartas orgánicas y ello no fue alterado en el año 2002.

otros puntos, establezca representación efectivamente proporcional para los cuerpos colegiados, debiendo ser electos sus miembros titulares y suplentes mediante sistema de preferencia (inc. 3) y el sufragio por boleta separada (inc. 4); art. 219, que establece que las listas de candidatos titulares y suplentes a concejales y convencionales constituyentes deben incluir el cincuenta (50%) por ciento de cada sexo; art. 219, que establece el método de preferencias para desbloquear la lista de candidatos a concejales, pudiéndose así alterar el orden preestablecido, como así también la inalterabilidad del resultado del escrutinio definitivo, lo cual veda toda discusión posterior sobre la integración del Concejo Deliberante; y art. 220, que establece los lineamientos generales del sistema proporcional D'Hondt y su umbral de acceso a la distribución por parte de las fuerzas políticas. Hasta la sanción de la Carta Orgánica municipal (2002), las reglas electorales se encontraban contenidas en la Constitución Provincial, la Ley Electoral provincial (ley 201) y Ley Orgánica municipal (ley territorial 236) aplicable en subsidio. Posteriormente rigieron las previsiones de la citada norma fundamental de la Ciudad, que estableció el método de preferencia en el art. 217 y se reglamentó mediante ordenanza electoral (ordenanza 2578/2003). De los antecedentes del debate de la Convención Estatuante surge que la voluntad del legislador tuvo en cuenta principalmente los principios de proporcionalidad del régimen electoral y la soberanía del pueblo, por sobre lo que incluso ya estaba previsto en el art. 30 de la Carta Orgánica.⁽⁷⁾

4. El sistema electoral municipal

Dejando de lado la tipología de sistemas electorales para definir la integración de los órganos colegiados –mayoritarios y proporcionales–, diremos que el sistema electoral vigente en el ámbito municipal de la ciudad de Ushuaia es: fórmula proporcional en su variante D'Hondt,⁽⁸⁾ con umbral electoral del 5% de los votos válidos emitidos, con lista partidaria separada físicamente de otras categorías a elegir y equiparada en género que se desbloquea una vez superado el piso de

(7) El convencional Villegas expresó la opinión oficial al decir: “En segundo lugar está el artículo, que –creo personalmente–, ha generado el mayor debate, que ha sido el que se refiere a que (...) ese resultado electoral, luego del escrutinio definitivo, es patrimonio inalterable en la comunidad, se lo define en ese sentido; y que los sistemas de ponderación de listas por parte del electorado, que pueden modificar el orden de las candidaturas, definen la conformación de los Cuerpos. Y hace referencia [al] requisito del artículo anterior, es decir el cupo por sexo. No habilitará discusión respecto de la integración final que resulte en los órganos deliberativos. En otras palabras, señora Presidenta, se define que en las listas que se van a ofrecer y que van a representar a los distintos partidos políticos, y que se ofrece al electorado, se respete el cupo del cincuenta por ciento por sexo. Pero, en el caso –ya llevado a cabo el proceso electoral– que surja un sistema de preferencia o de tachas, o de ponderación de lista por parte del electorado –como se lo define– se modifique esa alternancia de uno a uno, ese resultado electoral será inalterable, por cuanto se lo considera como patrimonio de la comunidad” (p. 694 del Diario de Sesiones, disponible en: http://www.concejoshuaia.com/biblioteca/files/ConvencionConstituyente/CONVEN_CONST_MUNICIPAL_Vers_Taqui.pdf).

(8) Como las variantes más importantes del género sistema proporcional tenemos a las fórmulas Hare, Saint Lague y D'Hondt. Puede verse en Guzmán (2013, 2017).

15% de preferencias a los fines de definir siete (7) bancas de concejales sujetas a elección. El escrutinio final no tiene obligación de respetar paridad de género.

Siguiendo la metodología de exposición de otros trabajos, y de lo señalado, identificaremos elementos del sistema electoral municipal que deben estipularse para entender mejor el trabajo realizado:

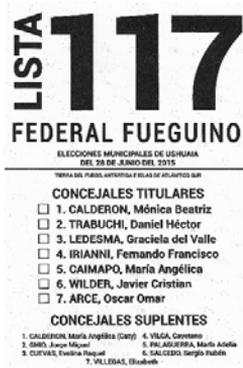
- 1) **Magnitud del distrito:** es el número de bancas sometidas a elección en una unidad territorial preestablecida. Es determinante para las oportunidades de los partidos políticos que intervienen en una elección, pues es el factor más importante para establecer la proporcionalidad o la desproporcionalidad de un modo de cálculo. Cuando mayor sea el distrito, mayor será su tendencia a la proporcionalidad. La magnitud del distrito para el caso bajo análisis es siete (7).
- 2) **Fórmula electoral:** es el procedimiento matemático que posibilita el cálculo que resultará en la conversión de los votos válidos en bancas. Este elemento determina, en principio, si nos encontramos ante un sistema proporcional o ante uno que se pensó proporcional pero no produce esos efectos. La fórmula electoral utilizada en las elecciones de concejales de Ushuaia es la proporcional D'Hondt.
- 3) **Umbral electoral:** llamado “barrera legal de representación”, fija el número mínimo de votos que un partido político debe obtener para participar del procedimiento de adjudicación de bancas previsto en la fórmula electoral. Tiene como función excluir del órgano legislativo a pequeños partidos políticos, promoviendo la concentración del sistema. Su aplicación afecta los resultados proporcionales de la fórmula. El umbral electoral previsto para la elección de concejales de Ushuaia es el 5% de los votos válidos emitidos.⁽⁹⁾
- 4) **Estructura de la boleta de sufragio:** refiere al diseño de la papeleta que contiene la lista de candidatos puesta a consideración del cuerpo electoral. Puede ser una boleta única con la totalidad de los candidatos presentados por todos los partidos políticos o puede presentarse separada con la oferta específica. Este último caso es el caso previsto para las elecciones de concejales en la ciudad de Ushuaia.
- 5) **Estructura de la lista:** otorga la posibilidad, o no, de elegir un orden de candidatos tal como fue formulado por la voluntad de un determinado partido político o incidir sobre ella. Cuando el votante no puede efectuar ninguna modificación en ella nos encontramos ante una **lista bloqueada**. En cambio, será desbloqueada cuando el elector pueda alterar el orden predispuesto de candidatos, ya sea para preferirlos o para censurarlos. Existirá la máxima

(9) Considerándose en la masa computable los votos en blanco, a tenor de lo resuelto por el Superior Tribunal de Justicia *in re*: “Frente Integración Fueguina s/Promueve Impugnación Contra el Acta N° 18 de la Junta Electoral Provincial Medida Cautelar” (expediente 2001/07, Secretaría Demandas Originarias), sentencia dictada en fecha 28/08/2007. No todas las jurisdicciones provinciales adoptan idénticos umbrales.

libertad de acción para el votante en los casos de **listas abiertas** en las cuales puede agregar candidatos de otros partidos o independientes. Por contrario, diremos que estamos ante una **lista cerrada** con un orden preestablecido **que puede desbloquearse** ante el supuesto de superar algún candidato el piso mínimo del quince por ciento (15%) de preferencias sobre los votos de la agrupación política que lo propuso. Es importante destacar que **no existe un sistema de preferencia pura para las elecciones municipales de Ushuaia**, puesto que si así fuera la lista contenida en la boleta no contendría una numeración que define puestos en las candidaturas. En el sistema municipal la lista es cerrada, porque no se pueden incorporar candidatos ajenos a los oportunamente nominados por el partido o alianza postulante y es **“parcialmente bloqueada”** porque tiene un orden predefinido según las normas internas del partido o agrupación política que la propone y ese orden solo puede **“desbloquearse”** al alcanzar alguno de los candidatos propuestos el piso mínimo de preferencias, las cuales son opcionales y no obligatorias, por cierto.⁽¹⁰⁾ Sucedido el **“desbloqueo”**, los candidatos más preferidos suben en el puesto que el partido le había asignado y desplazan a órdenes inferiores a los menos preferidos. Esta precisión conceptual, propia de la variante adoptada por el legislador municipal, es efectuada para no confundir voto o sufragio con preferencia. Para que haya preferencia debe haber voto válido, cosa que no sucede a la inversa, y el hecho de que exista preferencia no implica que un candidato tenga más votos que otro. Voto y preferencia son categorías distintas y la segunda existe por haberse producido la primera.

- 6) **Preferencia:** si bien puede decirse mucho respecto de las virtudes de la preferencia, no debemos perder de vista que esta institución no es neutra por ser un producto político y, como tal, también produce efectos negativos, en este caso hacia la vida interna de los partidos políticos pues: i) fomenta el mantenimiento de las divisiones internas más allá de las elecciones internas para conformar la lista de candidatos, pues incentiva la competencia entre los integrantes del partido durante el proceso electoral; ii) debilita las decisiones partidarias por

(10) Aquí se muestra una boleta de sufragio, elegida al azar, para abonar lo dicho:



existir la posibilidad de alterar el orden de la lista; y iii) personaliza la campaña y actividad política (Tula & De Luca, 1999, p. 114).

7) **Voto en blanco:** consiste en la elección del votante de no apoyar ninguna propuesta partidaria. Cuando alcanza niveles significativos impacta sobre la proporcionalidad del sistema por afectar la determinación del umbral electoral y por realizar la adjudicación de bancas teniendo en cuenta solo las etiquetas partidarias efectivamente votadas. Para el caso en cuestión, tras un inicial cuantificable en el 10,3% –elección de 1991– y tras pasar un máximo de 21,4% –elección de 2011–, tiene un último registro de 13,37% –elección de 2015–.

La interacción de todos estos elementos nos dirá, en el caso concreto y según su grado, si existe permisibilidad o restrictividad en el sistema electoral y si el *output* se acerca a los fines previstos para su instauración. En el caso bajo estudio sería la proporcionalidad y la paridad de género.

En este punto resulta útil decir que los sistemas electorales tienen dos grandes efectos: uno psicológico y otro mecánico, los cuales ya fueron mencionados por Duverger para los sistemas de una sola vuelta y profundizados por posteriores autores.

El efecto mecánico consiste en la subrepresentación de los partidos más débiles (Duverger, 1957, p. 250), que son los que generalmente no alcanzan el umbral electoral y por ende no participan del reparto de bancas.

El efecto psicológico incide en la distribución de las preferencias que los electores harán sobre la oferta electoral e impacta en las formas de adaptación de las élites partidarias por la dinámica que el sistema electoral genera. A partir de la experiencia de elecciones anteriores, las élites políticas elaboran presunciones por ser actores racionales del sistema maximizadores de su utilidad. Unos quieren acceder a cargos, los otros no quieren desperdiciar su voto. Teniendo en cuenta esto, existirán comportamientos de voto útil o estratégico. Visto de este modo, el efecto “psicológico” refuerza al mecánico en desmedro de los partidos con menos chances.

5. Insumos y resultados del sistema electoral. Análisis de resultados (1991-2015)⁽¹¹⁾

Desde que el territorio nacional de Tierra del Fuego se transformó en provincia, se realizaron siete elecciones de renovación de mandatos de autoridades municipales de la ciudad de Ushuaia. Si tomamos la serie temporal comprendida entre 1991 y 2015 observaremos la evolución de la cantidad de partidos políticos que presentaron candidatos a cargo de concejal.

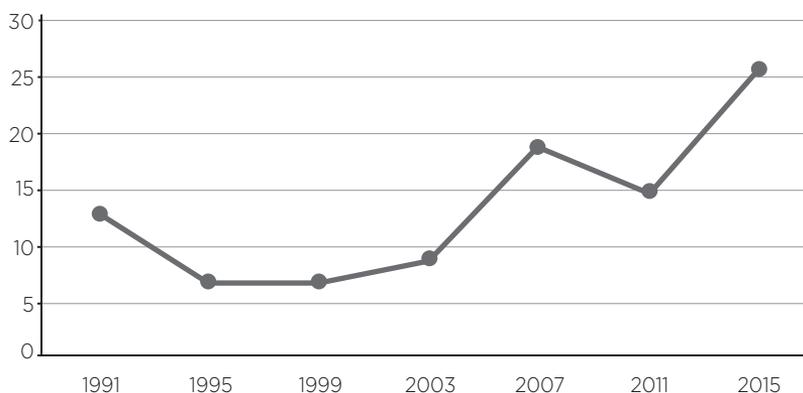
(11) La totalidad de las tablas y gráficos que se presentan en este apartado son de elaboración propia a partir de datos del Juzgado Federal de Ushuaia, de la Secretaría Electoral y del Juzgado de Primera Instancia Electoral de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Tabla 1. Cantidad de partidos que presentaron candidatos a concejales de Ushuaia

Año de la elección	Partidos intervinientes
1991	13
1995	7
1999	7
2003	9
2007	19
2011	15
2015	26

Esa tabla de datos puede traducirse en el siguiente gráfico que refleja el incremento de la oferta electoral, el cual se nos muestra indefectiblemente en ascenso.

Gráfico 1. Cantidad de partidos que presentaron candidatos a concejales de Ushuaia



En el lapso estudiado podemos observar, además, el aumento de la cantidad de partidos políticos que obtuvieron representación en el Concejo Deliberante, al lograr asignación de bancas como consecuencia de los resultados electorales.

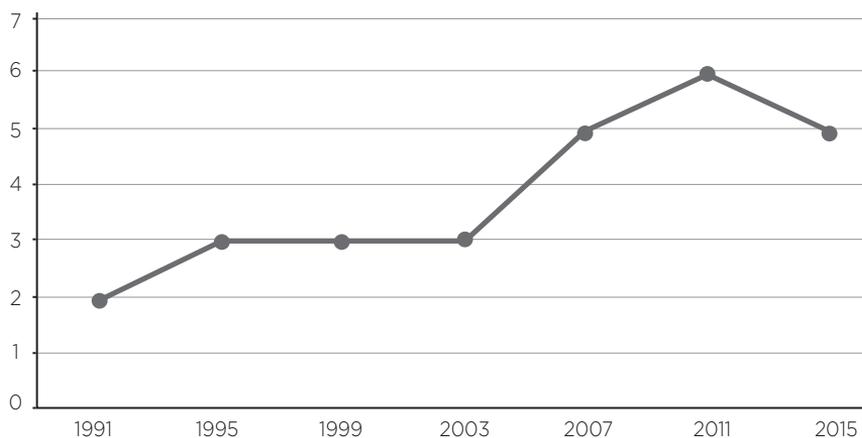
Tabla 2. Cantidad de partidos que obtuvieron bancas en el Concejo Deliberante de Ushuaia

Año de la elección	Partidos que obtuvieron bancas
1991	2
1995	3
1999	3

Año de la elección	Partidos que obtuvieron bancas
2003	3
2007	5
2011	6
2015	5

Siguiendo el criterio anterior, el siguiente gráfico nos marca la evolución en el aumento de la cantidad de partidos que lograron adjudicarse bancas en el Concejo Deliberante de Ushuaia entre los años 1991 a 2015 inclusive.

Gráfico 2. Cantidad de partidos que obtuvieron bancas en el Concejo Deliberante de Ushuaia



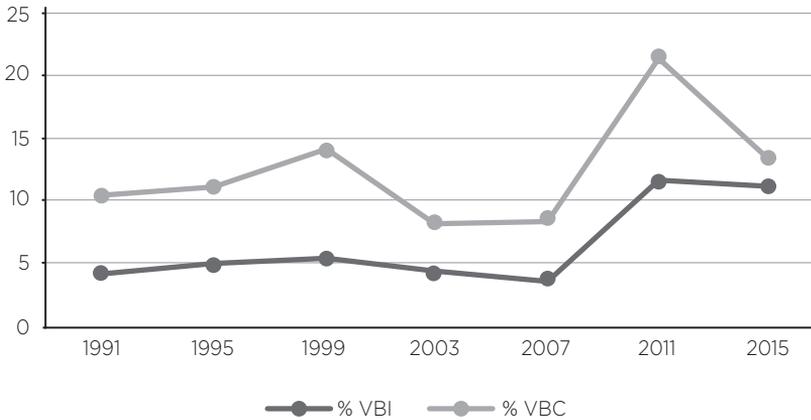
También podemos referenciar el desenvolvimiento del voto en blanco para la categoría electiva en cuestión a través de la siguiente tabla:

Tabla 3. Cantidad de votos en blanco para el estamento concejales municipales

Año	Voto en blanco	Porcentaje
1991	1361	10,43%
1995	2171	11,20%
1999	3075	14,20%
2003	2749	10,70%
2007	2377	8,30%
2011	6790	21,40%
2015	5169	13,37%

El voto en blanco para el estamento “concejales municipales” es sensiblemente superior al registrado para intendente municipal, aunque se mantienen muy por debajo a los registrados en el ámbito provincial. El siguiente gráfico nos muestra los resultados en cuestión:

Gráfico 3. Cantidad de votos en blanco para el estamento concejales municipales



De todas maneras, no se nos presenta como un fenómeno tan pronunciado si se compara con lo que sucede para la categoría “legisladores provinciales”, donde el voto en blanco, a pesar de su disminución en el año 2015, no perfora el piso del veinte por ciento (20%) desde el año 2003.

Analicemos entonces los resultados producidos por el sistema electoral para integrar el Concejo Deliberante de Ushuaia entre los años 1991 a 2015 inclusive, para buscar regularidades y poder extraer conclusiones. Se utilizan gráficos que muestran los partidos que obtuvieron bancas y la cantidad que les correspondió, para así lograr una mejor comprensión. En el anexo del presente trabajo constan los datos desagregados correspondientes a los votos que lograron las agrupaciones políticas en cada una de las elecciones realizadas, los cuales permitieron elaborarlos.

Gráfico 4. Concejo Deliberante de Ushuaia, 1991



Gráfico 5. Concejo Deliberante de Ushuaia, 1995

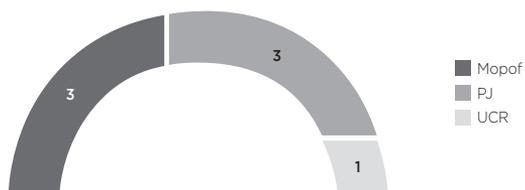


Gráfico 6. Concejo Deliberante de Ushuaia, 1999

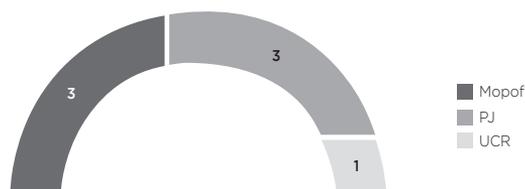


Gráfico 7. Concejo Deliberante de Ushuaia, 2003



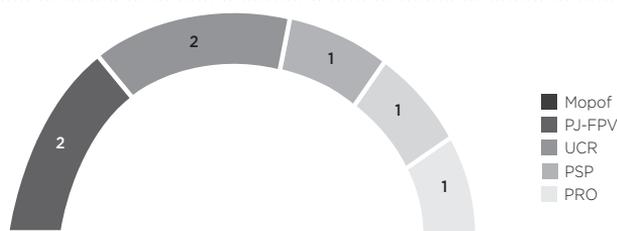
Gráfico 8. Concejo Deliberante de Ushuaia, 2007



Gráfico 9. Concejo Deliberante de Ushuaia, 2011



Gráfico 10. Concejo Deliberante de Ushuaia, 2015



Exceptuando la elección del año 1991, donde el Concejo Deliberante fue conformado únicamente por representantes del Movimiento Popular Fueguino (MPF) y del Partido Justicialista (PJ), en los tres ciclos electorales siguientes (1995, 1999 y 2003) solo tres partidos políticos obtuvieron bancas.

Si excluimos el caso de la Unión Cívica Radical (UCR) para los Concejos Deliberantes de 1995 y 1999, en los cuales únicamente contó con un (1) representante, tanto el Movimiento Popular Fueguino como el Partido Justicialista obtuvieron un promedio cercano a tres (3) concejales cada uno. En la elección del año 2003 la Unión Cívica Radical aumentó su representación a dos (2) concejales.

A partir de la elección del año 2007 se amplía la cantidad de partidos políticos que postulan candidatos y aumenta la cantidad de aquellos que acceden a bancas en el Concejo Deliberante.

Se pasó de tres (3) partidos a cinco (5) en 2007, seis (6) en 2011, y cinco (5) en 2015.⁽¹²⁾ Por ende, al haber una cantidad fija de cargos a repartir, existió una disminución en el número de bancas que las fuerzas obtenían (por ejemplo, el Movimiento Popular Fueguino pasó de tener un promedio cercano a 3 a tener 1 en el año 2007, 1 en el año 2011 y 2 en el año 2015).

Desde que se comenzó a utilizar el método de preferencias, solamente 3 mujeres accedieron a bancas (1 en 2003, 1 en 2007 y 1 en 2011). Ellas ingresaron únicamente por la lista de candidatos de la Unión Cívica Radical, partido que obtuvo dos (2) bancas en cada una de esas elecciones y su acceso a la representación se definió por preferencia de los electores de ese partido.⁽¹³⁾ Los electores de las otras fuerzas que lograron obtener más de una banca en los lapsos comprendidos entre 2003 y 2015 (Movimiento Popular Fueguino, Partido Justicialista –y sus variantes–) no han tenido idéntico comportamiento al preferir en mayor medida a hombres.

(12) La presentación del peronismo unido y no separado en Partido Justicialista y Frente para la Victoria puede haber influido en la reducción a cinco fuerzas políticas en las elecciones del año 2015.

(13) Resultados de las preferencias: Año 2003: Federico Sciarano, 3864; Adriana Chaperón: 2086. Año 2007: Adriana Chaperón, 2415; Omar Coria, 923. Año 2011: Oscar Rubinos, 1177; Viviana Guglielmi, 1031.

Si el mecanismo de preferencia se eliminara y se estableciera una regla de respeto de paridad de género en la integración de autoridades electas, solo en escenarios similares a los del Concejo Deliberante del año 2003 podría existir representación respetando la paridad de género en una cantidad cercana a la deseada por la presencia de solo 3 partidos y el número de bancas de cada uno. Haciendo un ejercicio teórico, hubiera correspondido tres (3) bancas a mujeres y cuatro (4) a hombres. En el resto de los tres concejos siguientes no podría haber existido semejante aproximación a la paridad: en el mejor de los casos hubieran accedido 2 mujeres sobre 7 bancas en juego (en el Concejo Deliberante de 2007 y en el Concejo Deliberante de 2015), lo cual representa un 28,57% de las bancas en consideración.⁽¹⁴⁾

Consecuentemente, modificar el sistema de preferencias para así cristalizar la paridad de géneros sería prácticamente inviable -por no lograr un mínimo deseable de tres (3) mujeres proclamadas electas- en un sistema con umbral electoral del cinco por ciento (5%) de votos emitidos, alta fragmentación partidaria, bajo distrito y donde no existe exigencia normativa alguna, ni cultura política, para que los partidos encabecen la lista de candidatos con mujeres.

Solo sería viable un escenario que previera modificar el modo de conformar la lista luego del conteo de preferencias respetando la paridad de género, con una elevación del umbral electoral a los fines de comprimir la presencia de fuerzas políticas en el Concejo Deliberante, reduciendo así su número,⁽¹⁵⁾ lo cual producirá

(14) Toda vez que resulta tendencia que el electorado convalide en su posición al candidato al primer puesto de la categoría "concejal" en aquellos partidos que reiteradamente han obtenido más de una banca.

(15) Si se hace un simple ejercicio de cálculo y se sube el umbral del 5% de los votos válidos emitidos al 5% sobre el total del padrón electoral, podría hacerse un cálculo, tomando a los fines expositivos los resultados electorales del año 2011: padrón electoral: 52.306; votos válidos emitidos: 31.726; con umbral del 5% de votos válidos -1586- según ordenanza vigente:

Concejales	Votos	%	Bancas
En blanco	6790	21,40	
Unión Cívica Radical	3537	11,15	2
Frente para la Victoria	3334	10,51	1
Partido Justicialista	3275	10,32	1
Movimiento Popular Fuegoño	3271	10,31	1
Federal Fuegoño	2231	7,03	1
Partido Social Patagónico	1801	5,68	1
Unión Pueblo del Sur	1461	4,61	0
Compromiso Provincial	1168	3,68	0
Kolina	993	3,13	0
Movimiento Obrero	953	3	0
Consolidación Com 1° de Junio	826	2,6	0
Nuevo Encuentro	744	2,35	0
Partido Popular	646	2,04	0
Propuesta Republicana	430	1,36	0
Movimiento Control Ciudadano	266	0,84	0

indudablemente la ira de los potenciales excluidos que se beneficiaban por el aumento de proporcionalidad y que, lógicamente, no quieren transformarse en perdedores absolutos.⁽¹⁶⁾

Mayor paridad de género no iría de la mano de mayor número de partidos intervinientes en el reparto de bancas sin modificar la actual Carta Orgánica. Solo una interpretación literal y sesgada del inc. 3 del art. 217 de la norma suprema local puede llevar a concluir que no resulta necesaria su modificación para garantizar la paridad de géneros, pero esa afirmación deviene en dogmática por no considerar las particularidades del sistema electoral.

Si no se adoptan reglas que impliquen la compresión en los resultados de la fórmula electoral a los fines de lograr que los partidos obtengan al menos dos representaciones, aumentando por ende la sobrerrepresentación y los cuestionamientos al sistema, no se resolverá en los hechos una aproximación seria a la paridad de géneros.

Otra solución posible podría ser el aumento en la magnitud del distrito (es decir, elevar la cantidad de concejales a más de 7) y prever la eliminación de la posibilidad de alterar el resultado del escrutinio definitivo a los fines de establecer alguna previsión que respete la paridad de géneros, aunque ella conllevaría necesariamente a la reforma de la Carta Orgánica. Cualquier solución normativa que prescinda de los antecedentes de elecciones pasadas y el indudable aumento de

Resultados simulados: cambiando el umbral al 5% de los empadronados -2615-:

Concejales	Votos	%	Bancas
Unión Cívica Radical	3537	11,15	2
Frente para la Victoria	3334	10,51	2
Partido Justicialista	3275	10,32	2
Movimiento Popular Fueguino	3271	10,31	1
Federal Fueguino	2231	7,03	0
Partido Social Patagónico	1801	5,68	0
Unión Pueblo del Sur	1461	4,61	0
Compromiso Provincial	1168	3,68	0
Kolina	993	3,13	0
Movimiento Obrero	953	3	0
Consolidación Comun. 1º de Junio	826	2,60	0
Nuevo Encuentro	744	2,35	0
Partido Popular	646	2,04	0
Propuesta Republicana	430	1,36	0
Movimiento Control Ciudadano	266	0,84	0

(16) Colomer (2003) reflexiona diciendo que "... el número efectivo de partidos tiende a aumentar a largo plazo, bajo cualquier sistema electoral, creando así ulteriores presiones a favor de introducir o mantener la RP. El aumento en el grado de pluralismo político partidista puede deberse, especialmente, a los fallos de coordinación bajo reglas de mayoría para formar solo unas pocas candidaturas, así como a la iniciativa de aspirantes a líderes para dar nuevo relieve a diferentes temas y promover las correspondientes nuevas alternativas políticas ante el electorado" (p. 56).

la fragmentación partidaria puede quedar en meras declaraciones de deseo e inviables en la práctica.⁽¹⁷⁾

6. Conclusiones: panorama para la reforma a fin de producir representación respetando paridad de género

La serie temporal analizada, en especial desde el año 2003 a la fecha, expone la fragmentación partidaria y la dispersión del voto, con el efecto de la reducción de la cantidad de bancas a las cuales acceden los partidos políticos. En este sentido no puede adjudicarse toda la responsabilidad por la falta de representación femenina únicamente al sistema de preferencias, toda vez que el régimen legal se pensó teniendo en cuenta las elecciones previas al año 2003 y para mantener el *statu quo* de los partidos existentes en la época. En ese escenario se ponderó más el acceso a la representación proporcional por encima de la paridad de género. Se confirma por tanto la hipótesis sostenida al comienzo de este estudio.

Una reforma de la ordenanza electoral corre riesgo de causar malestar en los partidos políticos porque se reduciría el número efectivo de partidos que acceden a la representación. Una reforma de la Carta Orgánica para elevar el número de concejales a elegir posiblemente producirá malestar en los restantes actores sociales, toda vez que se encuentran instalados numerosos preconceptos respecto de los gastos de las instituciones políticas.

(17) Repitamos el ejercicio manteniendo el umbral actual del 5% de votos válidos, aunque elevando la magnitud del distrito (cantidad de cargos a elegir) de 7 a, por ejemplo, 10. Usaremos los resultados reales de la elección municipal del año 2011. Los parámetros son: votos válidos emitidos: 31.726; umbral electoral: 1586; bancas en juego: 10. La representación femenina, en ese escenario tiene garantizado un mínimo del 40% de las bancas si se modifica la regulación de preferencias para que la respete con alguna regulación tipo cupo. Resultados de la simulación:

Concejales	Votos	%	Bancas
En blanco	6790	21,40	
Unión Cívica Radical	3537	11,15	2
Frente para la Victoria	3334	10,51	2
Partido Justicialista	3275	10,32	2
Movimiento Popular Fuegoño	3271	10,31	2
Federal Fuegoño	2231	7,03	1
Partido Social Patagónico	1801	5,68	1
Unión Pueblo del Sur	1461	4,61	0
Compromiso Provincial	1168	3,68	0
Kolina	993	3,13	0
Movimiento Obrero	953	3	0
Consolidac. Com 1º de Junio	826	2,60	0
Nuevo Encuentro	744	2,35	0
Partido Popular	646	2,04	0
Propuesta Republicana	430	1,36	0
Movimiento Control Ciudadano	266	0,84	0

Corresponde a los directamente implicados abordar en su integridad la cuestión de la paridad de género de un modo viable.

7. Anexo

Tabla 1. Guía de resultados de votos, porcentaje de votos y bancas obtenidas por los partidos políticos desde 1991 a 2015

Año	Partido	Votos	Porcentaje de votos	Bancas obtenidas
1991	Mopof	5080	38,91	4
1991	Frente Justicialista (PJ)	3596	27,55	3
1995	PJ	5710	29,30	3
1995	UCR	3085	15,80	1
1995	Mopof	7038	36,10	3
1999	PJ	6353	29,30	3
1999	Mopof	7048	32,50	3
1999	F. Cívico y Social (UCR)	3875	17,90	1
2003	Mopof	5666	23,18	2
2003	PJ	7566	30,95	3
2003	FUP (UCR)	4906	20,07	2
2007	UCR	4034	14,41	2
2007	FPV	3633	12,98	2
2007	ARI	3304	11,80	1
2007	Mopof	2652	9,47	1
2007	Federal Fueguino	2406	8,59	1
2011	UCR	3537	11,15	2
2011	FPV	3334	10,51	1
2011	PJ	3275	10,32	1
2011	Mopof	3271	10,31	1
2011	Federal Fueguino	2231	7,03	1
2011	PSP	1801	5,68	1
2015	FPV	5698	14,73	2
2015	Mopof	4281	11,07	2
2015	Pro	3115	8,05	1
2015	UCR	3108	8,04	1
2015	PSP	2191	5,66	1

Tabla 2. Sobrerrepresentación de los partidos políticos en las elecciones a concejales

UCR				
Año	votos	porcentaje	bancas	Porcentaje de bancas
1991	799	6,12%	0	0%
1995	3085	15,80%	1	14,28%
1999	3875	17,90%	1	14,28%
2003	4906	20,07%	2	28,57%
2007	4034	14,41%	2	28,57%
2011	3537	11,15%	2	28,57%
2015	3108	8,04%	1	14,28%

PJ				
Año	votos	porcentaje	bancas	Porcentaje de bancas
1991	3596	27,55%	3	42,84%
1995	5710	29,30%	3	42,84%
1999	6353	29,30%	3	42,84%
2003	7566	30,95%	3	42,84%
2007	3633	12,98%	2	28,57%
2011	3334	10,51%	1	14,28%
2015	5698	14,73%	2	28,57%

Mopof				
Año	votos	porcentaje	bancas	Porcentaje de bancas
1991	5080	38,91%	4	57,12%
1995	7038	36,10%	3	42,84%
1999	7048	32,50%	3	42,84%
2003	5666	23,18%	2	28,57%
2007	2652	9,47%	1	14,28%
2011	3271	10,31%	1	14,28%
2015	4281	11,07%	2	28,57%

ARI-PSP				
Año	votos	porcentaje	bancas	Porcentaje de bancas
2007	3304	11,80%	1	14,28%
2011	1801	5,68%	1	14,28%
2015	2191	5,66%	1	14,28%

8. Referencias bibliográficas

Convención Constituyente Municipal. Diario de Sesiones.

Colomer, J. M. (2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). *Revista Española de Ciencia Política*, (9), octubre 2003, pp. 39-63.

Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Guzmán, M. D. (2017). Votes and seats. Proportional representation in Tierra del Fuego. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 7(2). DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2017-v7n2a03>

Guzmán, M. D. (2013) Votos y Bancas. La representación proporcional en Tierra del Fuego. *Revista del Poder Judicial Provincial "Obiter Dictum"*, (1). Recuperado el 20 de mayo de 2019 de: <http://www.justierradelfuego.gov.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/Votos-y-Bancas.pdf>

Pérez Corti, J. (2016). *Derecho Electoral Argentino*. Córdoba: Advocatus.

Solano, M. & Centeno Lappas, F. (s/f). El voto de preferencia en la Argentina. Sus diseños de reglamentación a nivel local. Recuperado el 20 de mayo de 2019 de: http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/2042/mauro_solano.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tula, M. I. & De Luca, M. (1999). "Listas sábana", preferencias y tachas. Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina. *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, (5).

La enseñanza de la disciplina “Introducción al Derecho” como área estratégica y de investigación en los proyectos de cambio para la formación jurídica

Lucrecia Aboslaiman

Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

✉ lucreabos@hotmail.com

📅 *Fecha de recepción: 26/03/2019 - Fecha de aceptación: 16/04/2019*

Cómo citar este artículo: Aboslaiman, L. (2019). La enseñanza de la disciplina introducción al derecho como área estratégica y de investigación en los proyectos de cambio para la formación jurídica. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 9, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2019-v9n2a09>

Resumen: “La disciplina Introducción al Derecho tiene una historia larga en la tradición científica y pedagógica de las Facultades de Derecho y su importancia ha ido creciendo con los años” (Martínez Paz, 2003, p. 25).

Su denominación y su estructura fueron cambiando para adecuarse a las transformaciones de la sociedad, a la cultura jurídica, al desarrollo de la ciencia del derecho y a las necesidades de la pedagogía universitaria.

Valorando los aportes que se han realizado en la estructuración de la materia, se necesita ofrecer un enfoque nuevo para definir los problemas teóricos y metodológicos.

La asignatura es concebida como una materia introductoria, no al estudio del derecho ni a la carrera, sino al derecho mismo.

La enseñanza del derecho es clave en cualquier proyecto de cambio para la formación jurídica, de allí que sea necesario valorar la importancia de la tarea en el aula y las acciones y propuestas cotidianas.

En consecuencia, tanto nuestra propuesta como el método son constructivistas.

Palabras claves: crisis; ciencias jurídicas; modelo; disciplina; multidimensional.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

The teaching of discipline "Introduction to law" as a strategic and research area in change projects for legal training

Abstract: "The discipline Introduction to Law has a long history in the scientific and pedagogical tradition of the Faculties of Law and its importance has grown over the years" (Martínez Paz, 2003, p. 25).

Its name and structure were changed to adapt to the transformations of society, legal culture, the development of the science of law and the needs of university pedagogy.

Assessing the contributions that have been made in the structuring of the subject, it is necessary to offer a new approach to define the theoretical and methodological problems.

The subject is conceived as an introductory subject, not to the study of law or career, but to the law itself.

The teaching of law is key in any change project for legal training, hence it is necessary to assess the importance of the task in the classroom and the daily actions and proposals.

Consequently, both our proposal and the method are constructivist.

Keywords: crisis; legal sciences; model; discipline; multidimensional.

O ensino da disciplina "Introdução ao direito" como área estratégica e de pesquisa em projetos de mudança para formação legal

Resumo: "A disciplina Introdução ao Direito tem uma longa tradição na tradição científica e pedagógica das Faculdades de Direito e sua importância tem crescido ao longo dos anos" (Martínez Paz, 2003, p. 25).

Seu nome e estrutura foram alterados para se adaptar às transformações da sociedade, da cultura jurídica, do desenvolvimento da ciência do direito e das necessidades da pedagogia universitária.

Avaliando as contribuições que foram feitas na estruturação do assunto, é necessário oferecer uma nova abordagem para definir os problemas teóricos e metodológicos.

O assunto é concebido como um assunto introdutório, não para o estudo do direito ou carreira, mas para a própria lei.

O ensino da lei é fundamental em qualquer projeto de mudança para a formação jurídica, portanto, é necessário avaliar a importância da tarefa na sala de aula e as ações e propostas diárias.

Consequentemente, tanto a nossa proposta como o método são construtivistas.

Palavras chave: crise; ciências jurídicas; modelo; disciplina multidimensional.

1. Introducción

La **propuesta** y el **método** de nuestra asignatura "Introducción al Derecho" nos **convocan** a realizar una tarea que integra dos desafíos:

- Ir más allá de las demandas de necesidades áulicas e interpretar que ellas forman parte de una problemática más amplia: "la de formación de hombres capaces de comprender el derecho y construirlo cotidianamente".
- Comprender que el apoyo pedagógico no se agota en el ofrecer soluciones didácticas a problemas áulicos. Se trata de integrar lo pedagógico a lo jurídico

revisando los modelos de ciencia educativa, participando de los modelos de ciencia jurídica, resolviendo planteos epistemológicos y sus necesidades interdisciplinarias, y vincular estos planteos a la necesaria **construcción** de modelos didácticos.

En nuestra experiencia, la revisión de los modelos de las ciencias jurídicas y de las ciencias de la educación se realizó a partir del análisis de los supuestos epistemológicos de cada modelo y encontrando paralelamente coherencias e incoherencias entre elementos y dimensiones de lo jurídico y de lo pedagógico.

Partimos la idea de que:

... cada docente tiene en su mente uno o varios **modelos jurídicos** que se manifiestan a través de su discurso, su propuesta de razonamiento, etc. Ese modelo se ha ido conformando influido, a veces, por la presión del medio intelectual donde actúa, donde desea desempeñarse, o por modas circunstanciales (Martínez Paz, 1995, p. 12).

La situación del derecho y la concepción que del mismo se tenga en este contexto de sociedad llevaron a que el derecho perdiera importancia como factor hegemónico en la resolución de los conflictos sociales y que las funciones del mismo se hayan desplazado a otros sectores de poder, como la economía y la administración. Pese a ello, es bueno destacar que el derecho sirve a una necesaria racionalización del poder, y es un componente esencial de las relaciones y de las estructuras sociales.

Esto también revela que existe una crisis de los modelos teóricos dominantes en la ciencia del derecho que incide en los saberes jurídicos actuales que ya no pueden resolverse con una simple revisión de sus estatutos epistemológicos. Esta situación constituye un problema de fondo, estructural, y está vinculada a las transformaciones producidas en la sociedad y en la cultura contemporáneas y a los reclamos de una nueva cultura jurídica.

Frente a este diagnóstico, acentuar la dimensión cultural de lo jurídico se presenta como una exigencia surgida dentro del contexto social planteado.

Es precisamente este nuevo carácter de los conocimientos lo que condujo al análisis de los modelos jurídicos que desde lo teórico o metodológico han introducido una apertura del conocimiento, enseñanza o investigación del derecho al campo interdisciplinario.

La estrategia para actuar cotidianamente sobre la realidad de la enseñanza es la de construir un modelo jurídico-didáctico en el cual lo pedagógico no hace aportes desde afuera sino que se integra interdisciplinariamente.

Para llegar al abordaje de la concepción de modelo jurídico y, en nuestra asignatura en particular, de modelo jurídico multidimensional, es necesario revisar qué sucedió y qué sucede con las ciencias sociales en general y con las ciencias jurídicas en particular.

Vernengo (1985) se pregunta, al abordar la problemática de la función social de la ciencia, si en el derecho, la ciencia que tradicionalmente heredamos puede ser aceptada como una ciencia a la altura de los tiempos.

A las ciencias sociales (entre ellas se incluye a las ciencias jurídicas) se les imputa una desviación ideológica que *prima facie* suena a paradójico: el cientificismo.

Frecuentemente el reproche es o bien que la ciencia pierde contacto con la realidad, o bien que disimula ciertos problemas considerados importantes en el momento presente por otros, cuya importancia e interés no pueden ser generalmente apreciados, con lo cual las ciencias así afectadas incurrirían en irrealismo y simulación.

La postura de Marcuse y de Habermas, entre otros, que comparte Vernengo, es la:

... de que la ciencia contemporánea, en las sociedades industriales modernas, ha pasado a cumplir la función ideológica de justificar ciertas interpretaciones vigentes de los sistemas sociales, y sobre todo de las formas de ejercicio del poder político y económico (...), por lo cual la ciencia serviría para legitimar formas de estructuración del poder social (Vernengo, 1985, p. 454).

En consecuencia, las ciencias jurídicas en particular viven también grandes cambios en sus sistemas de ideas, en sus formas de organización, en su enseñanza cuando se producen transformaciones sociales y culturales, lo que obliga a indagar acerca de las exigencias que la nueva situación impone y, frente a ello, qué posibilidades tienen las ciencias jurídicas de dar respuesta a esos requerimientos. Estos son los desafíos que asumen y deben asumir las ciencias jurídicas y, por ende, el derecho y su enseñanza.

2. Diagnóstico: crisis del modelo predominante del siglo XIX

En el diagnóstico de la situación del derecho y de su ciencia se producen importantes crisis y transformaciones profundas en el estado de la conciencia jurídica; manifestaciones en el tiempo de una crisis del derecho que agudizaba la incertidumbre. Así, el modelo predominante de la ciencia jurídica en la dogmática del siglo XIX entró en crisis cuando el positivismo crítico, que alcanza su culminación en Kelsen, entra en la etapa final de un paradigma.

El modelo exhibía sus carencias cuando comenzó a ser insuficiente para satisfacer la función ideológica de legitimación de las estructuras sociales que la ciencia cumple.

En las últimas décadas del siglo XX se advierten profundas transformaciones socioculturales y jurídicas, características de la sociedad contemporánea.

Estas transformaciones responden a procesos que se entrecruzan en la realidad tales como la globalización, la deslegitimación, la desinstitucionalización, la anomia y las transformaciones de la cultura.

Desde esta perspectiva se acentúan problemas tales como los que se refirió anteriormente: desestructuración y deconstrucción de la sociedad y de la cultura; profundización de los procesos de globalización; nuevas formas de sociedad; creciente incertidumbre y anomia; distintos cuestionamientos a los antiguos estatutos epistemológicos y al pensamiento unidisciplinar; crisis de los modelos y de las teorías unidimensionales; proceso de revisión de los presupuestos metodológicos; nuevas propuestas de cambios de paradigmas; afirmación del pluralismo en todas sus dimensiones; nacimiento de una ética indolora y expansión de un crepúsculo del deber propios de las sociedades globalizadas (Lipovetsky, 1996).

Y con respecto a la situación especial del derecho pueden señalarse: aislamiento de la ciencia jurídica; críticas al pensamiento reduccionista y a su metodología; paulatina pérdida de importancia como factor hegemónico en la solución de conflictos; ser agente pasivo frente al cambio social; intentos de un vaciamiento ético; crisis de las fuentes formales y de las instituciones que las elaboran, y desplazamiento de sus funciones tradicionales y sociales a otros sectores de poder como la economía y la administración (Martínez Paz, 1996).

Esta crisis de la ciencia jurídica tradicional y sus concepciones del derecho se vieron desbordadas por los reclamos de la realidad. Es una crisis de la teoría y de la práctica de la ciencia jurídica.

Es decir que cuando entra en crisis la ciencia aparecen los cuestionamientos que criticaron al cientificismo, al positivismo y a los enfoques mecanicistas y funcionales que eran las manifestaciones visibles de la concepción de la ciencia.

3. Consecuencias de la crisis de la ciencia jurídica tradicional: nueva conceptualización jurídica

La crisis de la ciencia jurídica tradicional también tiene aspectos positivos, ya que obliga a rever los fundamentos de la ciencia, lo mismo que la metodología y las técnicas utilizadas.

Se comienza a profundizar un diálogo entre investigadores que pueden aportar al progreso de la ciencia y a resolver los problemas humanos y sociales implicados.

Se establece, entonces, un diálogo entre científicos e investigadores de distintas áreas en aras de perfeccionar los criterios tanto teóricos como prácticos, que llevan a recorrer algunos caminos que implican verdaderos desafíos para las ciencias jurídicas. Algunos de ellos son:

- 1) Profundizar el diálogo entre las ciencias jurídicas y los nuevos caminos abiertos por la epistemología contemporánea.
- 2) Revisar la **conceptualización** en las ciencias jurídicas para ir construyendo críticamente un lenguaje jurídico que sirva al esfuerzo por racionalizar la realidad y también un aporte al intento que se realiza desde distintas

perspectivas científicas para esclarecer la conceptualización en las ciencias jurídicas.

Esta tarea de revisión pone de relieve la importancia que tiene para las ciencias jurídicas la tarea de construcción y revisión de los conceptos porque gran parte de la historia de estas ciencias está vinculada a la historia de su conceptualización.

Así, se plantea una nueva conceptualización a través del reemplazo de la teoría por el concepto de **tarea**: la de construir el mundo jurídico cotidiano; entre los elementos claves para construir ese mundo jurídico se encuentra una nueva conceptualización mediante conceptos tales como "mundo jurídico" y "construcción".

Los objetivos de esta nueva conceptualización son: comprender lo esencial de lo jurídico; descubrir el desarrollo de lo jurídico en las distintas etapas históricas; reconocer los criterios y modos de selección de contenidos y valores jurídicos; conocer el conjunto de las tradiciones jurídicas y apreciar los descubrimientos, creaciones, recepciones y supervivencias jurídicas; el sentido y la profundidad de los cambios jurídicos; responder a los progresos de la conciencia cultural contemporánea; satisfacer la necesidad de síntesis del hombre contemporáneo.

La consecuencia de ello es la búsqueda de una **nueva cultura jurídica** que investigue nuevos motivos para creer en el derecho como factor de cambio; que incorpore los aportes de la sociología que descubren nuevas dimensiones y expliquen con mayor rigor las relaciones entre sociedad, cultura y derecho; que tenga apertura a la interdisciplinariedad; que preste atención a las perspectivas antropológicas y socioculturales de los ordenamientos jurídicos; que abra perspectivas para el análisis de las relaciones entre ética y derecho.

- 3) Revisar las teorías jurídicas, considerar el valor y el significado que han tenido y tienen en el proceso de construcción del conocimiento jurídico; interrogarse acerca de qué tipos de conocimiento han legitimado, cuáles son sus poderes explicativos, cuáles son los logros en la sistematización, y qué relación existe entre la teoría y la investigación.
- 4) Dado que la relación entre teoría e investigación exige mediadores fundamentales -los modelos-, es hoy una tarea epistemológica fundamental caracterizar y revisar los modelos utilizados o propuestos por las ciencias jurídicas.

4. Concepto de modelo y de disciplina

La labor de la ciencia es buscar modelos cada vez más abarcativos para dar cabida a la mayor cantidad posible de dimensiones de la realidad. En general, se critican los modelos cuando son rígidos, engañosos o inútiles, o pretenden monopolizar la representación de la realidad, porque esto lleva a una explicación forzada o impide ver nuevos hechos.

Los modelos son entonces una representación simplificada y provisoria de la realidad. Son esquemas interpretativos que se usan para la construcción científica y formal rigurosa para orientar estrategias de investigación. Son estructuras para organizar el conocimiento. Es fundamental, entonces, identificar y analizar las cuestiones lógicas, psicológicas, sociológicas, etc., que están implicadas en ellos, así como también su función explicativa o descriptiva, y la utilidad.

Se entiende por modelo, entonces, tal como se expresó con anterioridad, una “construcción teórica configurada por una red de enunciados, una trama de relaciones y una serie de propiedades”.

Su función primordial es la de reflejar, interpretar o explicar un aspecto o una dimensión de la realidad. Para ello ofrece una presentación selectiva y esquemática de la dimensión o del aspecto propuesto.

También es un mediador entre la realidad y el pensamiento, que explica e interpreta la realidad sin agotar todas sus dimensiones y aspectos.

Por lo tanto los modelos son aproximativos, provisionales y sometidos a revisión, para incluir en sus esquemas los cambios socioculturales, científicos, tecnológicos, jurídicos y demás. Pero como ningún modelo puede revelar todos los aspectos de la realidad, su valor depende de las posibilidades para orientar nuevas hipótesis e investigaciones.

Las ciencias jurídicas, las disciplinas jurídicas, tienen distintas estrategias para crear y utilizar modelos.

En el marco del análisis epistemológico es necesario incorporar también la revisión del perfil y las estructuras de las disciplinas jurídicas, para luego proponer las acciones estratégicas que definan la interdisciplinariedad.

Cuando una disciplina se afirma en su especificidad, más se manifiesta la necesidad de establecer enlaces y conexiones. De allí que la interdisciplinariedad aparezca como un requerimiento de las propias disciplinas. La tarea interdisciplinaria tiene como objeto superar la concepción estática de la disciplina.

Un tema epistemológico esencial en las ciencias jurídicas es profundizar el análisis de la identidad de las disciplinas y revisar las pautas y criterios que define la interdisciplinariedad.

También la revisión de la metodología de las ciencias jurídicas es un tema central. Como lo señala Elías Díaz (1974), está surgiendo un consenso cada vez más generalizado hacia la superación de los monismos metodológicos extremos y hacia la necesidad de un pluralismo metodológico. Se puede sintetizar el objetivo del pluralismo metodológico por su punto de partida: la crítica a las ciencias que insisten en tener el único método correcto y los únicos resultados aceptables, porque, como se ha dicho, más que ciencia es ideología.

En consecuencia, los cambios producidos en las sociedades contemporáneas y en las ciencias jurídicas plantean hoy nuevos problemas y exigen nuevas tareas y responsabilidades a las comunidades científicas.

Por largos períodos la ciencia jurídica ha conservado en sus comunidades científicas un consenso más o menos generalizado sobre un mismo paradigma. Hoy enfrenta desafíos que reclaman una "revolución científica", un cambio de paradigma. Como lo expresa Popper (1990), las hipótesis audaces son las únicas que pueden producir cambios.

En resumen, queda claro que en épocas de crisis o de agotamiento, la imagen pública de la ciencia puede ser especialmente distorsionada.

Comienzan entonces a producirse dictámenes perentorios ante la supuesta falta de sensibilidad del científico con los problemas reales.

Sostiene Vernengo (1985) que, puesta en duda la eficacia pragmática de la ciencia y dudando sus propios cultores de la bondad de sus propias intenciones, la ciencia guarda un prestigio ideológico, como estereotipo tradicional, que no permite justamente que aparezca como lo que debe ser: la modalidad de orientación racional de ciertas acciones en que se produce y almacena la cultura de un pueblo.

5. Propuesta de un modelo jurídico multidimensional

Como una alternativa para enfrentar la crítica situación de la ciencia jurídica y del derecho en este mundo globalizado y complejo es que se propone la construcción del **modelo jurídico**, que concebimos como un **modelo jurídico multidimensional**.

Esta construcción se apoya en una apertura de la ciencia jurídica, apertura que reconoce la necesidad de plantear los problemas jurídicos desde un pensamiento que identifica aspectos fundamentales de la relación hombre, sociedad, cultura y derecho, entre ellos: la compleja realidad que configura el mundo jurídico y la problemática propia de esa relación (Martínez Paz, 2003).

Se incorporan en aras de esta apertura algunos presupuestos y tareas tales como la reforma del pensamiento y el pensamiento complejo y las tareas interdisciplinarias.

Con respecto al primer aspecto, en la ciencia jurídica y en el derecho hoy se advierte la necesidad de tener en cuenta la mayor cantidad posible de dimensiones de cualquier problema o situación de la vida real, lo cual se logra a través de un pensamiento integrador.

La ciencia ya no aparece como un sistema de conocimientos indiscutibles, sino que es concebida también como un fenómeno sociocultural que por su dinámica alcanza cada vez más amplitud.

Cuando se realizan investigaciones sobre la ciencia contemporánea, Edgar Morin (1999) plantea la conveniencia de reconocer las ventajas de una racionalidad

abierta para abordar la complejidad de lo real, y cuestionar los viejos enfoques de las ciencias sociales que parten de una visión simplificadora y unilateral. Por lo tanto, propone una reforma del pensamiento entre cuyos requisitos está la de restablecer o establecer una comunicación fluida entre las ciencias jurídicas y las ciencias sociales.

Se trata de un pensamiento complejo que vincula y distingue, pero sin desunir. El paradigma de la complejidad contextualiza las distintas manifestaciones de la realidad.

En referencia al segundo aspecto, es necesario llevar a cabo tareas interdisciplinarias que imponen la necesidad de revisar la naturaleza de los conocimientos propios de cada disciplina.

En el marco de referencia propuesto para las disciplinas por el modelo jurídico multidimensional, la interdisciplinariedad está configurada por las intercomunicaciones y las interacciones entre dos o más disciplinas para encontrar una síntesis integradora (Martínez Paz, 2003, p. 374).

En conclusión, frente a los problemas que se han descrito de una manera resumida en el presente trabajo, creció la necesidad de construir nuevos modelos capaces de dar respuesta a los reclamos de la realidad sociocultural y jurídica. De allí que en lugar del concepto "teoría" se concibe el concepto de "modelo"; y presenta a la disciplina en la búsqueda de su identidad como una tarea, no como una teoría, tarea que consiste en construir nuestro mundo jurídico cotidiano y perfeccionar las formas de convivencia. En consecuencia, el concepto de "modelo" se presenta fundamental para construir el mundo jurídico.

Por lo tanto, la propuesta que se realiza es la de un mundo jurídico con un instrumento que destaca la importancia de la apertura a la interdisciplinariedad como una de las nuevas formas de producción del conocimiento para construir ese mundo jurídico multidimensional, que pone en evidencia las relaciones entre el hombre, la sociedad, la cultura y el derecho con el propósito de perfeccionar las formas de convivencia en un momento en el que la cultura jurídica está tentada de nihilismo y descreimiento.

Integrando la propuesta que, como dijimos, es una tarea y no una teoría, se concibe el modelo jurídico multidimensional como una alternativa que ofrece los instrumentos básicos y algunas claves para construir un mundo jurídico que permita una vida personal y social en paz, justicia, libertad, orden y seguridad.

Se afirma en la relación hombre, sociedad, cultura y derecho, de las cuales se desprenden las dimensiones del modelo: antropológica, social, cultural y jurídica, y en segundo término, las correspondientes disciplinas: antropología jurídica, sociología del derecho, sociología cultural y derecho en su ciencia jurídica y en su eticidad.

Todo lo expuesto expresa el fundamento por el cual, en nuestra Cátedra, la asignatura “Introducción al Derecho” es concebida como una materia introductoria, no al estudio del derecho ni a la carrera, sino al derecho mismo.

6. Influencia de esta concepción en la disciplina “Introducción al Derecho”

Específicamente en lo que respecta a nuestra disciplina, “Introducción al Derecho”, debemos afirmar que la misma tiene una larga historia en la tradición científica y pedagógica de las facultades de derecho en general y de la Facultad de Derecho de Córdoba en particular.

Esa historia está vinculada a precisar objetivos y contenidos, superar dificultades; en aras de ello fue ajustando su denominación y su estructura para adecuarlas a las formas y transformaciones de la sociedad, a la cultura jurídica, al desarrollo de la ciencia del derecho y a las necesidades de la pedagogía universitaria y jurídica.

En las concepciones dominantes en el país, el dictado de “Introducción general al estudio del Derecho” pasó por una labor fecunda en el proceso de elaboración de sus objetivos, estructura y contenido. Esta labor se cumplió en sucesivas etapas. Atravesó una etapa enciclopédica, otra en la que se la concebía como una introducción a las ciencias sociales, una tercera etapa en la que se propone una introducción entendida como metodología jurídica para construir una teoría sociológica del derecho y una cuarta etapa en donde ya no es posible determinar las ideas dominantes pues aparecen distintas tendencias.

En particular, nuestra disciplina, a partir del diagnóstico del siglo XX que presenta una nueva situación científica y cultural del derecho, caracterizada por importantes cambios tanto desde el punto de vista filosófico, sociológico como epistemológico, unido a nuevas perspectivas en la enseñanza del derecho, planteamos una propuesta: la de centrar el interés en la dimensión cultural de lo jurídico y construir un mundo jurídico caracterizado por la compleja relación entre hombre, sociedad, cultura y derecho.

Para llevar a cabo esta propuesta, se propone un método, que es el de hacer vivir, compartir y valorar los esfuerzos realizados por el hombre de Occidente en la construcción de su propio mundo y perfeccionar las formas de convivencia.

En este contexto, Fernando Martínez Paz (2003) presenta el libro entendiéndolo como una guía, en la cual se marcan los hitos principales para orientarse en el proceso de construcción del mundo jurídico.

7. Conclusiones

De esta forma, y teniendo en cuenta los esfuerzos realizados en la estructuración de la materia, se pretende ofrecer un nuevo enfoque que colabore en

definir los problemas teóricos, metodológicos y didácticos de esta compleja materia introductoria, que en nuestra disciplina se plantea no como introductoria al estudio del derecho, ni a la carrera, sino al derecho mismo.

La asignatura que se dicta en nuestra Facultad de Derecho plantea nuevos cambios frente a la realidad globalizada, posmoderna y con profundas transformaciones en la cultura, cambios propios del siglo XXI.

Frente a esta realidad, se reactualiza la misma, agregando a la propuesta que es una tarea: construir un mundo jurídico que pusiera en evidencia las relaciones del hombre, de la sociedad, de la cultura y del derecho, con el propósito de perfeccionar las formas de convivencia, un instrumento que integra esa propuesta, el modelo jurídico multidimensional para construir ese mundo jurídico que pueda interpretar la compleja realidad contemporánea en el contexto de una sociedad en transición, posmoderna y globalizada, en la que se ha profundizado la crisis de los modelos tradicionales.

Este modelo abarca distintas dimensiones de la realidad, sin pretender monopolizar la misma, y pretende ser un desafío para todos, alumnos, docentes y todos los actores sociales, en la búsqueda de las responsabilidades del derecho en una sociedad abierta, pluralista y participativa, que permita una sociedad democrática, una vida humana en su dimensión personal y social con justicia, libertad, orden y seguridad.

8. Referencias bibliográficas

Díaz, E. (1974). *Sociología y Filosofía del Derecho*. Madrid: Taurus.

Díez Picazo, L. (1983). *Experiencias jurídicas y Teoría del Derecho*. Barcelona: Ariel.

Guardini, R. (1958). *El fin de los tiempos modernos*. Buenos Aires: Sur.

Habermas, J. (1989). *El debate modernidad-posmodernidad*. Buenos Aires: Puntosur.

Hernández Gil, A. (1944). *Metodología del derecho*. Madrid: Revista de Derecho Privado.

----- (1981). *La ciencia jurídica tradicional y su transformación*. Madrid: Civitas.

Kuhn, T. S. (1985). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Lipovetsky, G. (1992). *El crepúsculo del deber: la ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama.

Marcuse, H. (2016). *El hombre unidimensional*. Barcelona: Austral.

Martínez Paz, F. (1991). *La Enseñanza del Derecho: presupuestos y opiniones*. Córdoba: Separata de Anales del Cincuentenario de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales.

----- (1996). *El mundo jurídico multidimensional*. Córdoba: Advocatus.

Martínez Paz, F. (2003). *La Construcción del Mundo Jurídico Multidimensional*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Mauss, M. (1971). *Sociología y antropología*. Madrid: Tecnos.

Morin, E. (1999). *La cabeza bien puesta. Repensar la reforma, Reformar el Pensamiento. Bases para una revolución educativa*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Popper, K. (1990). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Buenos Aires: Rei-Argentina.

Vernengo, R. J. (1985). *Curso de Teoría General del Derecho*. Buenos Aires: Editorial Depalma.

Cambio de posición política o transformación ideológica de los votantes en Colombia (1974-2018)

Mary Luz Sandoval Robayo

Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina

Departamento de Antropología y Sociología, Universidad de Caldas, Manizales, Colombia

✉ maryluz.sandoval@ucaldas.edu.co

📅 Fecha de recepción: 11/02/2019 - Fecha de aceptación: 15/04/2019

Cómo citar este artículo: Sandoval Robayo, M. L. (2019). Cambio de posición política o transformación ideológica de los votantes en Colombia (1974-2018). *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 9, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2019-v9n2a03>

Resumen: El presente artículo describe el proceso de transformación de las posturas políticas entre derecha e izquierda de los votantes colombianos desde 1974 hasta el presente. En este decurso histórico es posible establecer tres etapas de la izquierda legal colombiana: 1) entre 1974 hasta 1991; 2) entre 1991 y 2003; y 3) de 2003 hasta la actualidad. El artículo muestra estadísticamente la disminución de votantes por la derecha tradicional, el aumento de la votación por la derecha extrema hasta el aumento de la votación por la izquierda moderada, sin por ello considerar la existencia de un cambio ideológico del electorado. Se establece aquí, contrario a la teoría de Rosario Queirolo para otros países de América Latina, que Colombia no muestra una distribución ideológica “bimodal”, sino una dependencia de patrón (*path dependence*) según la cual ha predominado hasta el presente la ideología de derecha entre los votantes, lo que solo empieza a romperse por la presencia electoral de un líder “untainted”.

Palabras clave: transformación ideológica; votación; derecha; izquierda.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Change of political position or ideological transformation of voters in colombia (1974-2018)

Abstract: This article describes the process of transformation of political positions between right and left of colombian voters from 1974 to the present. In this historical course, it is possible to establish three stages of the colombian legal left: 1) between 1974 and 1991; 2) between 1991 and 2003 and 3) from 2003 to the present. The article shows statistically the decrease of voters of the traditional right, the increase of the vote for the extreme right until the increase of the vote for the moderate left, without considering the existence of an ideological change of the electorate. It is established here, contrary to the theory of Rosario Queirolo for other Latin American countries, that Colombia does not show a “bimodal” ideological distribution, but rather a path dependence according to which right-wing ideology has prevailed up to the present among the voters, which only begins to be broken by the electoral presence of an “untainted” leader.

Key words: ideological transformation; voting; right; left.

Mudança de posição política ou transformação ideológica de eleitores na colômbia (1974-2018)

Resumo: O presente artigo descreve o processo de transformação de posições políticas entre a direita e a esquerda dos eleitores colombianos de 1974 até o presente. Neste percurso histórico é possível estabelecer três etapas da esquerda legal colombiana: 1) entre 1974 e 1991; 2) entre 1991 e 2003 e 3) de 2003 até o presente. O artigo mostra estatisticamente a diminuição dos eleitores pela direita tradicional, o aumento da votação pela extrema direita para o aumento da votação pela esquerda moderada, sem considerar a existência de uma mudança ideológica do eleitorado. Ao contrário da teoria de Rosario Queirolo para outros países da América Latina é estabelecido aqui que a Colômbia não apresentam uma distribuição ideológica “bimodal”, mas um padrão de dependência (path dependence) que tem prevalecido até agora a ideologia de direita, os eleitores, que só começam a ser quebrados pela presença eleitoral de um líder “untainted”.

Palavras chave: transformação ideológica; votação; direita; esquerda.

1. Introducción

Colombia no entró en la ola denominada “giro a la izquierda” en América Latina por distintas razones tanto estructurales como agenciales, esto es, por causas históricas y culturales no controladas por los partidos y movimientos de izquierda, como por causas que han dependido del comportamiento y voluntad de los propios partidos y movimientos de izquierda. No obstante, sus electores han mostrado algunas transformaciones en sus posturas políticas, en particular desde 2003 al presente, claramente perceptibles.

Históricamente la votación por la izquierda legal en Colombia no ha sido significativa: “En el período 1982–2002 la más alta ganada [votación] por los partidos de izquierda obtenida en Colombia fue de 12,74 por ciento en 1990” (Queirolo, 2013, p. 44).

Esta diferencia se mantiene aún respecto de los otros países que no dieron el giro pero que avanzaron en mayor medida en ese sentido, como Perú y México.

Aun cuando en Colombia impactaron las condiciones permisivas, macroeconómicas y políticas causales que señalan las teorías del giro a la izquierda (Levitsky & Roberts, 2011, p. 7; Burgess & Levitsky, 2003; Arnson *et al.*, 2007; Cameron & Hershberg, 2010; Rodríguez Garavito *et al.*, 2005; Weyland *et al.*, 2010; Mazzca, 2012; Murillo *et al.*, 2011; Beasley-Murray *et al.*, 2010; Weyland, 2009; Yashar, 2005, 2011; Samuels, 2004; Handlin & Collier, 2011; Queirolo, 2013; Luna, 2007), sus resultados no solo no fueron los mismos, sino que fueron opuestos a los que obtuvieron los países del giro: ascenso de la derecha en lugar de ascenso de la izquierda al poder presidencial en este período, profundización del modelo de mercado en lugar de su desmonte, violencia y recorte de los derechos políticos en lugar de ampliación de los mismos. Sin embargo, el voto por la izquierda ha ido creciendo hasta convertirse en la segunda fuerza más importante luego de la derecha en 2018.

El presente artículo se ocupa de mostrar –mediante datos de LAPOP citados por Juan Carlos Rodríguez Raga y otros autores, y a través de los resultados de las últimas elecciones presidenciales, según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil– el redireccionamiento de la votación en Colombia hacia la izquierda, buscando evidenciar el proceso de larga duración de la transformación de las posturas políticas del electorado colombiano, sin afirmar que ello obedezca a una transformación ideológica del mismo (Queirolo, 2013), lo que significa que de todas formas en Colombia existe una dependencia de patrón en términos de la predominancia de la ideología de derecha desde los comienzos de la era republicana hasta el presente.

2. Las etapas

Luego de un largo período de hegemonía de los partidos tradicionales Liberal y Conservador desde el siglo XIX hasta 1991 y de la derecha antipartido entre 1991 y 2006, el electorado colombiano empieza a mostrar una ligera inclinación hacia posiciones de izquierda, primero entre 2003 y 2015 en las elecciones de alcaldes en la ciudad de Bogotá, al elegir tres alcaldías secuenciales de izquierda en esa ciudad, y luego al mostrar un grado mayor de cambio de estas posturas a nivel nacional en las últimas elecciones presidenciales (2018).

2.1. Primera etapa (1974-1991)

Antes de la finalización formal del FN (1974), se presenta un período de reflujo de las guerrillas y de ascenso electoral tenue de la izquierda legal. A nivel jurídico, mediante el Acto Legislativo N° 1 del 18 de diciembre de 1975, se modificaron los arts. 14, 15 y 171 de la Constitución Nacional, mediante los cuales el Congreso de Colombia decretó que la calidad de ciudadano se ejercería desde la edad de 18 años; con ello aumentó la cantidad de votantes y buena parte de esa juventud pudo ser cooptada por distintas fuerzas políticas.

Entre 1978 y 1986 la *performance* electoral de los partidos de izquierda legal fue casi nula: 2,58% en 1978; 1,22% en 1982; y 4,58% en 1986, cuando arreció la violencia guerrillera (Registraduría Nacional del Estado Civil, 1978, 1982 y 1986).

A finales de los 70 y comienzos de los 80, las guerrillas se fortalecen, mientras las fuerzas legales de izquierda se debilitan. Esta coyuntura crítica se autoreforza mediante la continuación del cierre del régimen, a causa del agravamiento de la violencia que impidió la terminación real del FN, el cual llega hasta 1986 y alarga el bipartidismo hasta 1991.

El contexto jurídico estuvo signado por la reforma política realizada a través del Acto Legislativo N° 1 del 9 de enero, correspondiente a la reforma política de 1986 que decretó en su art. 1° que el artículo 171 de la Constitución consideraría nuevas posibilidades de elección popular: presidente, senadores, representantes, diputados consejeros intendenciales y comisariales, alcaldes y concejales municipales y del Distrito Especial. En 1991, con el cambio de la Constitución Nacional, los senadores se elegirían por circunscripción nacional. Esta reforma política terminaría de forma definitiva con el tradicional bipartidismo colombiano.

2.2. Segunda etapa (1991-2003)

La reforma política de 1991 fue en buena medida una reacción al bipartidismo entronizado en el Frente Nacional. Ella constituyó un incentivo para abrir el campo a la conformación de nuevos partidos capaces de disputar el poder político desde lo local hasta lo nacional. El texto definitivo del proyecto de ley 11 de 1992 encabeza el grupo de artículos mediante algunas disposiciones generales cuyo espíritu aparece en el primer párrafo:

Derecho a constituir partidos y movimientos: todos los colombianos tienen derecho a constituir partidos y movimientos políticos, a organizarlos y desarrollarlos, a afiliarse y retirarse de ellos libremente y a difundir sus ideas y programas. Las organizaciones sociales tienen derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos (Mayorga García, 1996, p. 291).

La consecuencia de la Constitución de 1991 fue el cambio del régimen bipartidista por el multipartidista (Navarro Wolff, 2001, p. 4). Este nuevo régimen daría facilidad para fundar nuevos partidos y para hacerse elegir por residuo,⁽¹⁾ las listas inscritas se multiplicaron en cada circunscripción, fenómeno que produjo otro denominado “transfugismo”, “operación avispa”, etc.,⁽²⁾ que provocó altos niveles de volatilidad de los votos y de los votantes.

Los partidos de izquierda legal con muy bajo respaldo electoral y poca presencia nacional evidenciaron su debilidad para competir en el marco de ese sistema; varias de sus estrategias de supervivencia tuvieron que ver con alianzas con otros movimientos y partidos como los cívicos y coaliciones con partidos de derecha. Mientras, los partidos de derecha se multiplicaron a nivel nacional y en las regiones y hubo una dispersión clientelista que se presentó mediante la multiplica-

(1) Esto resulta luego de dividir el número total de votos válidos incluidos votos en blanco por el número de cargo, se asignan a las listas que hayan tenido el mayor número de votos en orden descendente, el número de curules de cada lista será igual a cuántas veces cabe el cociente en el número de votos obtenidos por la lista, en caso de que queden curules por proveer, serán los residuos más altos los que las obtendrán en orden descendente.

(2) Se llama así al paso de un partido a otro.

ción de listas liberales y conservadoras (Navarro Wolff, 2001, p. 7). A la vez inicia un fenómeno de emergencia de líderes políticos poco o nada ligados con los partidos tradicionales (Bernardo Hoyos, Antanas Mockus, Gustavo Álvarez Gardeazábal, Ingrid Betancur, Navarro Wolff). Es un momento en el que el interés por ganar electoralmente y la dispersión de las fuerzas políticas provoca la desaparición de los clivajes ideológicos. El debilitamiento de los partidos y el arrasamiento de los clivajes ideológicos acaban por convertirse en el contexto del ascenso del populismo de derecha antipartido en 2002 con la elección de Álvaro Uribe Vélez y su reelección en 2006.

Al mismo tiempo, las reformas políticas de 1991, 2003 y posteriores (2005, 2009 y 2011) incidieron sobre las estrategias de unificación de la izquierda y fueron consecuencia del proceso de desinstitucionalización de los partidos tradicionales (Batlle & Puyana, 2013, p. 75; Castro Agudelo, 2012, p. 45; Hoskin & García Sánchez, 2006, pp. 54-55; Correa & Cañón, 2008, p. 52; Gechem Sarmiento, 2005, pp. 113-115; Ley de Partidos N° 1475; Rodríguez Garavito, 2005, p. 199; Jaramillo & Franco-Cuervo, 2005; BID, 2003, pp. 145-149; Registraduría del Estado Civil).

2.3. Tercera etapa (2003 hasta la actualidad)

Cinco años después de que llegara por primera vez la izquierda al poder nacional en Venezuela (1998), en Colombia, en 2003, la izquierda asciende al gobierno en la ciudad de Bogotá, representada por el ex sindicalista y ex militante del Partido Comunista, Luis Eduardo Garzón, quien se había presentado a las elecciones presidenciales de 2002 y ya constituía un personaje conocido en los medios.

En las elecciones presidenciales de 2006, el abogado constitucionalista Carlos Gaviria Díaz obtuvo la segunda votación más alta, pero muy alejada de la primera por el derechista Álvaro Uribe (22% vs. 62%). Esta votación sería la más alta en la historia de la izquierda en el país hasta ese momento.

Dos gobiernos más de izquierda gobernaron la ciudad en 2007 con Samuel Moreno, militante de la Alianza Nacional Popular (ANAPO), y en 2011 con Gustavo Petro, ex militante del grupo guerrillero M-19. Los primeros dos son elegidos a nombre del Polo Democrático Alternativo y el último a nombre del Movimiento Progresistas separado un año antes del PDA (2010). Sin embargo, en 2015 la izquierda pierde las elecciones en Bogotá con Clara López y con ello la oportunidad no solo de seguir gobernando en el segundo puesto más importante luego de la Presidencia de la República, sino la posibilidad de ascender a la misma.

En la última jornada electoral para la presidencia en Colombia, primera elección sin las FARC como guerrillas levantadas en armas, la izquierda, a pesar de estar dividida, logra atraer un número histórico de votantes. En la primera vuelta (27 de mayo de 2018) alcanzó 4.855.069 votos en cabeza de Gustavo Petro por el movimiento “Colombia Humana” y la “Alianza Coalición Colombia” obtuvo 4.602.916 en cabeza de Sergio Fajardo (por la alianza Partido Verde y el Polo Democrático Alternativo), frente al ganador de derecha “La Gran Alianza por Colombia”

con 7.616.857 votos. En la segunda vuelta el Movimiento denominado “Colombia Humana” alcanzó un resultado histórico de más de 8 millones de votos, frente al ganador de derecha que obtuvo más de 10 millones de votos (10.406.582).⁽³⁾

Otro sector de la izquierda aliado con el fajardismo (movimiento liderado por Sergio Fajardo) y un sector del Polo Democrático Alternativo (PDA), defendió el voto en blanco frente a las opciones de izquierda y derecha y restó así posibilidades para la izquierda de Gustavo Petro; esta opción alcanzó en la segunda vuelta 827.924 votos.

Entre 2002 y 2003, cuando la derecha antipartido llegó al poder, también la izquierda democrática o legal logra fortalecerse y el clivaje ideológico vuelve a protagonizar las elecciones tanto nacionales como regionales y locales.

3. La teoría

El éxito electoral de la izquierda en América Latina entre 1998 y el 2002 obedeció a un conjunto de variables que incidieron de manera diferenciada sobre los votantes en estos países como reacción no directa sino mediada a las consecuencias sociales de las reformas de mercado contra los gobiernos identificados con el neoliberalismo. Los votantes castigaron a los partidos políticos que fueron incapaces de mejorar el bienestar de sus electores, los partidos de izquierda tomaron ventaja al capitalizar el descontento social y económico generado por esta insatisfacción al presentarse como únicos partidos de oposición no contaminados por el poder (Queirolo, 2013, pp. xv y xvi).

El poder agencial de los partidos políticos de izquierda radica, en principio, en su capacidad de supervivencia frente a la represión estatal, su capacidad organizativa y la obtención de resultados positivos como el aprovechamiento de las condiciones permisivas al giro en estos años en la región (Queirolo, 2013; Luna, 2007); ello requirió trabajo constante con militantes de base y líderes capaces de sostenerse en el tiempo y de organizar a la población para el alcance del poder tanto en los casos de los partidos de izquierda institucionalizada como en los casos de los movimientos sociales. La dominancia de los factores estructurales impide ver y cuestionarse acerca de cómo los partidos de la nueva izquierda fueron construyendo su propia oportunidad de gobernar.

Rosario Queirolo (2013) va a explorar las condiciones políticas y económicas relevantes en el proceso del giro a la izquierda. Es clave aquí su señalamiento según el cual no todos los países de la región se movieron hacia la izquierda por las consecuencias sociales luego de la implementación de las reformas neoliberales; cita el caso de la República Dominicana, pero habría que agregar el caso de Colombia que tuvo un corrimiento hacia la derecha (Perú y México se movieron a la izquierda). Queirolo testea sus hipótesis en Brasil, México y Uruguay entre 1980 y

(3) De 49.804.240 habitantes, 1.643.676 inscribieron sus cédulas o son potencial población votante.

2004, países que tienen diferentes sistemas de partidos (pluripartidista, partido hegemónico y bipartidismo, respectivamente).

Los individuos llevan a cabo decisiones con base en sus **percepciones**, sean estas falsas o verdaderas. Las percepciones están atravesadas por la ideología, de manera que Queirolo argumenta contra otros autores que la dimensión ideológica es significativa en América Latina y representa una herramienta metodológica y analítica. La mayoría de los individuos de los países de la región son capaces de ubicarse en el espectro ideológico. Según los datos de AmericasBarometer 2010, con grados distintos, los *labels* derecha-izquierda tienen significación, aunque los votantes no posean un alto grado de sofisticación ideológica, pero es una herramienta que simplifica la información para el votante (Queirolo, 2013, p. 8).

El voto de los latinoamericanos entonces no es azaroso, obedece a una racionalidad que depende del tiempo (momento de la elección) y el lugar (particularidades por país). Estos votantes tienen en consideración el desempeño económico del gobierno, el partidismo y la ideología, y buscan nuevas alternativas políticas que mejoren su bienestar.

Un factor que tiene que ver con el cambio ideológico de los partidos de izquierda es la incorporación por parte de estos de la democracia como un componente de su proyecto, luego de haber sido rechazada como una tradición de la burguesía liberal.⁽⁴⁾ Este cambio ideológico, también señalado por los demás teóricos del giro, está en la base de una de las diferencias respecto de la nueva izquierda en Colombia, donde el fin de la guerra fría no significó el fin del Conflicto Armado Interno (CAI), a diferencia de los casos de El Salvador (1992) y Guatemala (1996), ni la aceptación inmediata de la democracia como única vía para llegar al poder por parte del sector de izquierda.

El argumento central de Queirolo es que los partidos de izquierda en la región llegaron al poder como resultado del castigo que los votantes le infligieron a los partidos que no fueron capaces de mejorar el bienestar de sus electorados (Queirolo, 2013, p. 14). La autora muestra que los latinoamericanos votan a favor de la izquierda, pero no se convierten en izquierdistas en sus posturas políticas. Señala que no es la primera vez que la izquierda ha dominado el panorama político, ocurrió entre 1949-1956, período que coincide con la emergencia de los populismos y el inicio del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).⁽⁵⁾

Las principales teorías que explican el comportamiento del votante individual son: la teoría económica, la teoría del clivaje de clase social, la teoría prospectiva, la teoría del partidismo y la teoría de los clivajes creados por el proceso

(4) Queirolo se basa en la clasificación ideológica entre derecha, centro e izquierda establecida por Coppedge (1997).

(5) Este período no se dio en el caso colombiano, donde no hubo ninguna experiencia populista y la ISI fue muy moderada. El evento que quebranta este *path dependente* regional en Colombia es el asesinato del candidato presidencial liberal populista Jorge Eliécer Gaitán en 1948 a raíz de lo cual emerge el período llamado “La violencia” entre liberales y conservadores.

político, las cuales utiliza para testear el dilema entre “mandato político vs. mandato de desempeño”.

Sus conclusiones se pueden sintetizar así:

- 1) el giro a la izquierda no es nuevo en la región;
- 2) lo que ha cambiado entre el lapso 70-80 cuando predominó la izquierda, frente al lapso de auge del modelo ISI y el 2000, es la aceptación de la izquierda de la vía democrática sobre la vía revolucionaria;
- 3) el descontento con las consecuencias del modelo neoliberal no necesariamente significa más votos para los partidos de izquierda;
- 4) lo que incrementa el voto por la izquierda no son las medidas neoliberales sino el desempleo;
- 5) la implementación de reformas de mercado, así sean moderadas, afecta negativamente las posibilidades de reelección para la izquierda;
- 6) los partidos de izquierda que alcanzan el gobierno pierden sus votos si elevan el desempleo y realizan medidas de liberalización;
- 7) desde el punto de vista macro o agregado, los votantes están más orientados hacia el resultado que hacia el programa político, con excepción de lo anterior y castigan a los partidos que han tenido un mal desempeño económico;
- 8) los latinoamericanos no votan a partidos de centro izquierda porque estén contra las medidas neoliberales; por ejemplo, los brasileros no lo hacen porque estén a favor del intervencionismo de Estado, ni porque sean socialistas o igualitaristas, aunque es probable que estén en contra de la privatización;
- 9) el electorado en la región vota simplemente porque desea alternativas nuevas que mejoren su bienestar;
- 10) el giro a la izquierda es más el resultado del descontento popular, y estar a favor del mercado o del Estado no tiene incidencia;
- 11) las posibilidades del éxito electoral de la izquierda tienen que ver con la capitalización del descontento y con la disponibilidad de partidos de oposición que no estén contaminados por el poder (*untainted*), para sobrepasar la resistencia a votar por un partido sin experiencia –por ejemplo, en México la izquierda tuvo que competir con otro partido de oposición no contaminado-. A nivel micro se trata de canalizar el descontento económico además de que los partidos sean percibidos como una oposición “no contaminada”;
- 12) los perdedores de las elecciones tienden a apoyar menos la democracia (Queirolo, 2013, pp. 148-151, 154).

Estos resultados pueden respaldar el análisis del caso colombiano en varios sentidos:

- 1) la nueva izquierda acepta la vía democrática;
- 2) la existencia de los “*untainted parties*” es una característica de una de las facciones de la izquierda colombiana (el Movimiento Progresistas, luego llamado “Colombia Humana”);

3) la evidencia que se adjunta muestra la ausencia de lo que Queirolo llama una distribución ideológica “bimodal”, a diferencia del resto de la región. Una distribución “bimodal” indica que la historia de la política latinoamericana no ha sido dominada por una sola ideología, en contraste con el caso colombiano (Queirolo, 2013, p. 28), lo cual impone un *path dependence* particular sobre la izquierda en este país. En Colombia siempre ha predominado durante su historia política la perspectiva de derecha y la derrota permanente de la izquierda democrática o de aquella que decidió aceptar las reglas del juego electoral y se retiró de la vía insurreccional.

El *path dependence* enfatiza el alto costo del cambio a medida que pasa el tiempo, solo posible bajo ciertas condiciones durante las llamadas *critical junctures*, las cuales funcionan como ventanas de apertura al cambio en un momento histórico (Rhodes *et al.*, 2006, p. xv). La teoría de las trayectorias dependientes brinda una perspectiva analítica para establecer las continuidades del desarrollo nacional y la prevalencia de ciertas formas institucionales (Mahoney, 2000).

Según Queirolo (2013), el clivaje ideológico solo se vuelve relevante si los líderes y los partidos políticos estructuran un conflicto político en términos ideológicos (como en el caso de la violencia en Colombia). Los votantes pueden comportarse orientados por la política si los políticos enmarcan los debates políticos usando categorías ideológicas (p. 137).

Lo que muestran los datos a continuación es la predominancia de una sola ideología durante todo el curso histórico del sistema político colombiano.

4. Tendencia ideológica hacia la derecha

El Frente Nacional finaliza formalmente en 1974, pero se extendió hasta 1986 por medio de la reforma constitucional de 1968 (art. 120).⁽⁶⁾ Algunos autores sostienen que el régimen bipartista sobrevivió hasta la realización de la Asamblea Constitucional de 1991 (Villarraga Sarmiento, 2006a, p. 51; Villarraga Sarmiento, 2006b, p. 40; Pécaut, 2006, pp. 78-79; Duque Daza, 2011, p. 319). El bipartidismo se constituyó en un legado del FN y este generó una trayectoria dependiente (*path dependence*) con consecuencias negativas para la oposición de izquierda y para las demandas sociales, mediante las restricciones democráticas que le sobrevivieron.

Este “sistema no competitivo” que no permitía elecciones disputadas (Sartori, 1992, p. 258) disminuyó oportunidades a la izquierda colombiana dado que se prohibió la participación de terceras fuerzas distintas del bipartidismo. Luego de la terminación formal del FN, la represión contra toda oposición política continuó e incluyó a la izquierda legal.

(6) El FN fue una figura político-jurídica de pacto y alternación en el poder entre los partidos tradicionales Liberal y Conservador. Pese a acciones de preparación para la transición del régimen del FN hacia uno más competitivo, el art. 120 de la Constitución mantiene “[l]a participación justa y equitativa del segundo partido en votación”, lo que en la práctica limitaba la participación de terceros partidos.

Tabla 1. Elecciones presidenciales (1974-2002)

Año	Campañas								Total votación válida		
	Frente Social y Político	FUP	M-19	Unión Patriótica	Frente Democrático UNO-Firmes	UNO	Nuevo Liberalismo	Anapo		Partido Conserv.	Partido Liberal
1974						137.054		492.166	1.634.879	2.929.719	5.212.133
1978		27.059				97.234			2.366.620	2.503.68	5.057.719
1982					82.858		746.024		3.189.278	2.797.627	6.840.392
1986				328.752					2.588.050	4.214.510	7.229.937
1990			754.740						1.433.913	2.891.808	6.035.039
1994									3.576.871	3.733.336	5.821.331
1998									6.086.507	5.620.719	12.274.923
2002		679.201								5.829.958	11.244.228

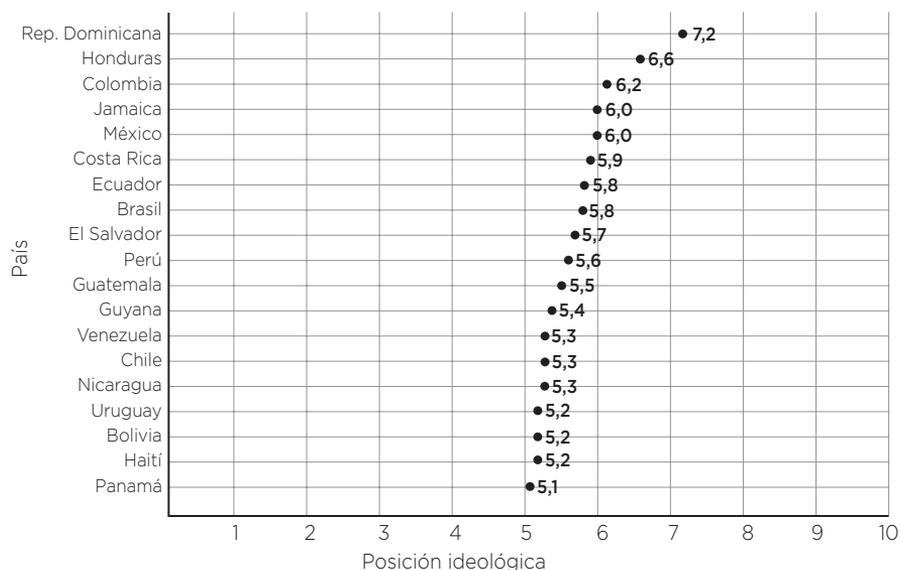
Fuente: Datos suministrados por la Misión de Observación Electoral, MOE, obtenidos del Banco de Datos electorales históricos de la Registraduría Nacional del Estado Civil de los años 1978, 1982 y 1986 y los datos de los años 1990, 1994, 1998 y 2002.

En la tabla anterior se evidencia el predominio electoral de los partidos de derecha desde 1974 hasta el 2002 y un crecimiento poco significativo de los partidos de izquierda a excepción del M-19 en 1990 y del FSP en 2002, pero muy alejados de los partidos victoriosos.

5. Comparación con otros países

Los colombianos se ubican en mayor medida hacia la derecha en el espectro ideológico que la mayor parte de los países latinoamericanos que llevaron a cabo el giro a la izquierda, según la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, en inglés) realizada en 2006 a 19 países de la región. En el gráfico 1 se muestra que Colombia es el tercer país más derechista luego de República Dominicana y Honduras (Rodríguez-Raga, 2007), tendencia que se modificó con el tiempo, pero ligeramente.

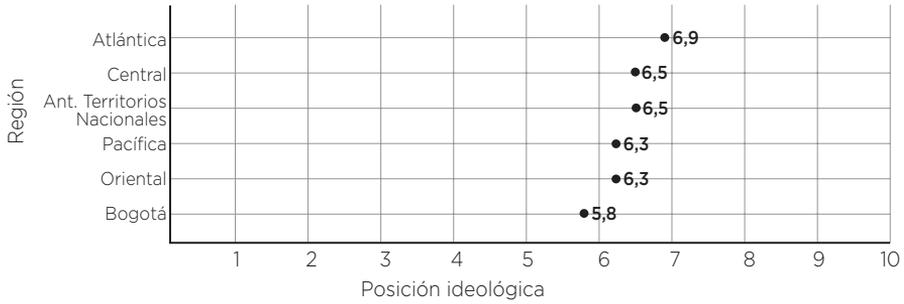
Gráfico 1. Posición ideológica por país, (2006)



Fuente: LAPOP, 2004-2007, citado por Rodríguez-Raga (2007, p. 186).

En la comparación regional, citada por Rodríguez-Raga (2007), la encuesta LAPOP (2006) muestra que los bogotanos entre 2003 y 2007 se ubicaron más a la izquierda en contraste con la región de la Costa Atlántica, la cual se ubicó más hacia la derecha en el espectro ideológico como se muestra en el gráfico 2. Se localizaron a la izquierda los miembros y simpatizantes del PDA, se consideraron independientes quienes se declararon sin partido (centro del espectro) y quienes se localizaron a la derecha eran miembros y simpatizantes de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador).

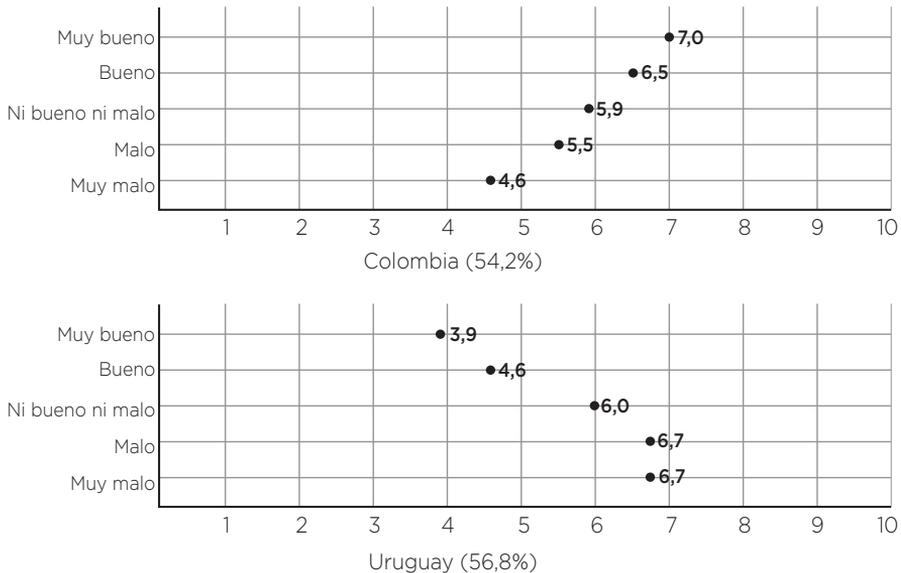
Gráfico 2. Posición ideológica según región (2006)



Fuente: LAPOP 2004-2007, citado por Rodríguez-Raga (2007, p. 187).

Rodríguez-Raga compara los gobiernos de Colombia, Uruguay y Venezuela, pero el gráfico solo incluye la comparación entre Colombia y Uruguay, para establecer las diferencias ideológicas entre dos países con historias partidarias similares, pero con resultados distintos respecto del giro a la izquierda. El autor describe que mientras en Uruguay se ubican hacia la izquierda quienes evalúan mejor el gobierno de Tabaré Vázquez, en Colombia ocurre lo opuesto: los izquierdistas son quienes evalúan peor el gobierno de derecha de Álvaro Uribe, lo cual es esperable, no obstante, constituye un indicador de las diferencias entre estos dos países como se muestra en el gráfico 3.

Gráfico 3. Evaluación de gobierno según posición ideológica en Colombia y Uruguay (2006)

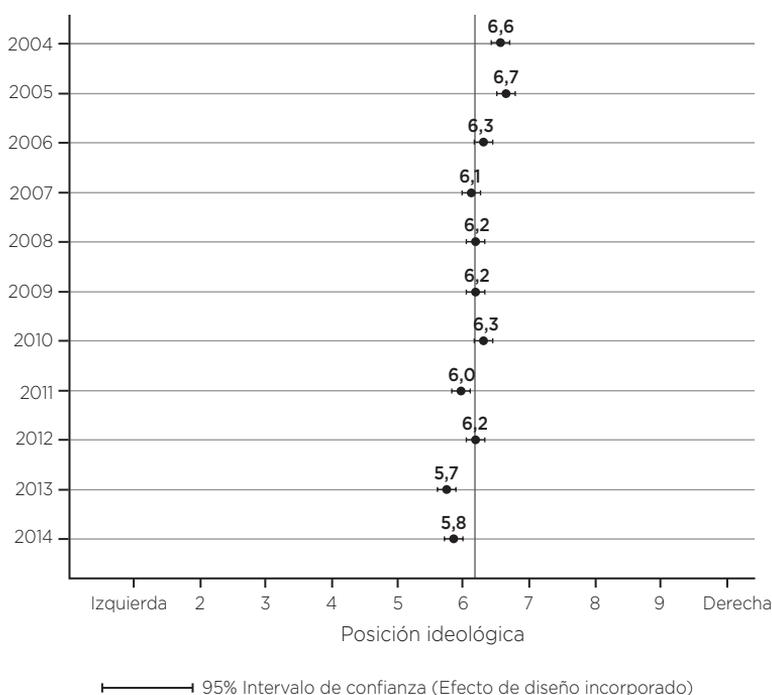


Fuente: Rodríguez-Raga (2007, p. 188).

Estos dos países, en cambio, coinciden en la posición ideológica según el tamaño del lugar (ciudad). Así, la izquierda es un fenómeno más urbano en ambos países; en ambos los estratos medios acomodados se ubican más hacia la izquierda y los estratos populares más hacia la derecha; en los dos casos la tendencia a la izquierda se corresponde con los estratos más educados (Rodríguez-Raga, 2007, pp. 190-192).

El gráfico 4 muestra un ligero desplazamiento de Colombia hacia la izquierda de 2004 a 2014. Según el Barómetro de las Américas (LAPOP) de 2014, esto es, siete años más tarde, la posición ideológica de Colombia cambia ligeramente pero se mantiene localizada a la derecha de la escala,⁽⁷⁾ y respecto de los demás países de América Latina, Colombia pasa de ubicarse en el tercer lugar de los países más derechistas, al sexto lugar en 2014, luego de República Dominicana, Paraguay, Honduras, Venezuela y Costa Rica (gráfico 5).

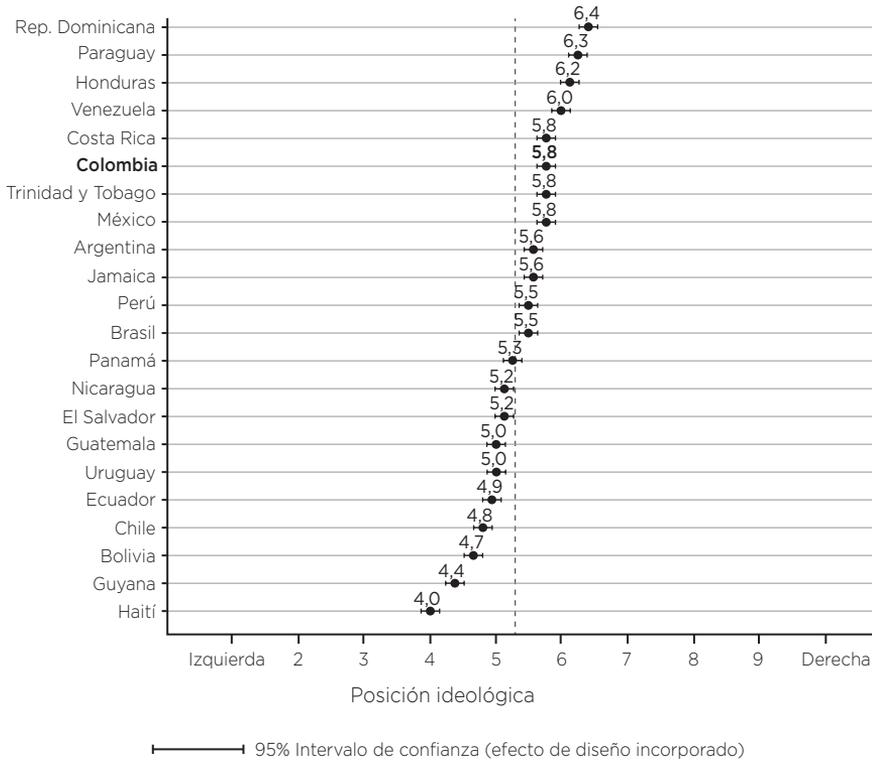
Gráfico 4. Posición ideológica de Colombia (2004-2014)



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP, citado por García Sánchez, Rodríguez-Raga, Seligson & Zechmeister (2015, p. 216).

(7) El concepto de ideología según el Barómetro de las Américas (LAPOP) se fundamenta en la siguiente pregunta: de 1 a 10 que va de izquierda a derecha en la que 1 significa izquierda y 10 derecha, según el sentido que tengan para usted izquierda y derecha, cuando piensa sobre su punto de vista político ¿dónde se encontraría usted en esta escala?

Gráfico 5. Posición ideológica en las Américas (2014)



Fuente: *Barómetro de las Américas por LAPOP*, citado por García Sánchez, Rodríguez-Raga, Seligson & Zechmeister (2015, p. 179).

Resulta significativo este desplazamiento hacia la izquierda durante estos últimos diez años en el caso de un país que como Colombia estuvo seducido, según los medios de comunicación, por el discurso de derecha, en particular entre los años 2002 y 2010. Este desplazamiento coincide temporalmente con la llegada a Bogotá de gobiernos subnacionales de izquierda y con el proceso de paz con las guerrillas de las Fuerzas Armadas de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y los esfuerzos del gobierno de Juan Manuel Santos de legitimar ante la opinión pública, a través de los medios de comunicación, la necesidad de llevar a buen término la dejación de las armas y la reinserción a la vida civil de esta guerrilla.

6. Crecimiento electoral histórico (campaña presidencial de 2018)

La última jornada electoral para la presidencia en Colombia en 2018, primera elección sin las FARC-EP, como guerrillas levantadas en armas, la izquierda legal, a pesar de estar dividida, logra atraer un número histórico de votantes.

Tabla 2. Resultados electorales de las elecciones presidenciales de 2018 (primera vuelta)

Candidatos 2018	Partido político	Total votación	Porcentaje
Iván Duque Márquez	Centro Democrático	7.616.857	39,34%
Gustavo Petro	Colombia Humana	4.859.069	25,08%
Sergio Fajardo	Compromiso Ciudadano	4.602.916	23,78%
Germán Vargas Lleras	Mejor Vargas Lleras	1.412.392	7,30%
Humberto de la Calle	Partido Liberal	396.151	2,05%
Total de votos válidos		19.336.404	

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Tabla 3. Resultados electorales, de las elecciones presidenciales de 2018 (segunda vuelta)

Candidatos 2018	Partido político	Total votación	Porcentaje
Iván Duque Márquez	Centro Democrático	10.398.689	54,03%
Gustavo Petro	Coalición Petro Presidente	8.040.449	41,77%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

En la primera vuelta (27 de mayo de 2018) alcanzó 4.859.069 votos en cabeza de Gustavo Petro por el movimiento “Colombia Humana” y la “Alianza Coalición Colombia” obtuvo 4.602.916 en cabeza de Sergio Fajardo (por la alianza Partido Verde y el Polo Democrático Alternativo), frente al ganador de derecha de “La Gran Alianza por Colombia” con 7.616.857 votos. En la segunda vuelta, el movimiento denominado “Colombia Humana” encabezado por Petro, alcanzó un resultado histórico de más de ocho (8) millones de votos, frente al ganador de derecha que obtuvo más de diez (10) millones de votos (10.406.582).⁽⁸⁾

Otro sector de la izquierda, aliado con el fajardismo (movimiento liderado por Sergio Fajardo) y un sector del Polo Democrático Alternativo (PDA), defendió el voto en blanco frente a las opciones de izquierda y derecha y restó así posibilidades para la izquierda de Gustavo Petro; esta opción alcanzó en la segunda vuelta 827.924 votos.

Tabla 4. Resultados electorales de los partidos de izquierda en las elecciones presidenciales entre 1994 y 2018 (en porcentaje)

Partidos	Candidatos	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Compromiso Colombia	Antonio Navarro Wolff	3,80%						
Frente Social y Político	Luis Eduardo Garzón		-	6,20%				

(8) De 49.804.240 habitantes, 19.643.676 inscribieron sus cédulas.

Partidos	Candidatos	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Polo Democrático Alternativo	Carlos Gaviria Díaz				22%			
Polo Democrático Alternativo	Gustavo Petro					9,10%		
Polo Democrático Alternativo	Clara López						15,20%	
Coalición Petro Presidente	Gustavo Petro							41,77%

*No hubo participación de la izquierda en las elecciones de 1998.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Es por tanto evidente que la izquierda alcanzó en Colombia una cifra electoral nunca antes vista, en un contexto salpicado de situaciones de inseguridad, escándalos de corrupción, polarización entre quienes pretenden modificar los acuerdos de paz con las FARC-EP y quienes lo defienden y especialmente por el asesinato de más de 300 líderes sociales desde 2016.

7. Conclusiones

Existen al menos tres ciclos o etapas por las cuales ha pasado la izquierda legal colombiana desde 1974. Una etapa de auge de los partidos tradicionales y del bipartidismo (1974-1991), una etapa de transición hacia el multipartidismo (1991-2003) y una etapa de resurrección de los clivajes ideológicos gracias a la polarización entre derecha e izquierda (2003-2018).

Los partidos tradicionales de derecha y los partidos de derecha derivados de estos luego de la reforma política de 1991, que creó las condiciones para pasar del bipartidismo al multipartidismo, han predominado en el panorama electoral colombiano, lo que reafirma la hipótesis de un comportamiento “unimodal” en términos ideológicos, contrario a la hipótesis de Queirolo para otros países de América Latina, y obedece igualmente a un patrón de dependencia histórico generado por muy diversas causas.

No obstante, es claro que en algunas ocasiones ha habido saltos significativos en los niveles de votación alcanzados por la izquierda legal colombiana: el primero de ellos en 1990 con el M-19, el segundo en 2003 con Eduardo Garzón, en 2006 bajo el liderazgo de Carlos Gaviria Díaz y en tercer lugar en 2018, a cuya cabeza estuvo Gustavo Petro. Es posible establecer que estos liderazgos tuvieron en común que fueron encarnados por líderes “untainted” o únicos partidos de oposición no contaminados por el poder hasta ese momento, a excepción de Gustavo Petro quien ya había ejercido como alcalde de Bogotá pero que salió indemne en términos de imagen no corrupta. En todos los casos, hubo causas claves para ascender electoralmente, caracterizados por constituir momentos de apertura democrática institucional o agencial: una nueva

constitución (1990), reforma política (2003), oposición radical a la reelección de la derecha extrema (2006), y proceso de paz con las guerrillas de las FARC-EP (2018). En todos estos casos estos liderazgos representaron el cambio para sus electores.

8. Referencias bibliográficas

- Arnson, C., Roberts, K., Bethell, L., Mayorga, R. A., Kraufman, R., Agüero, F., Armony A., Hershberg, E. & Russell R. (2007). The New Left's and Democratic Governance in Latin America. En C. Arnson y J. R. Perales (Eds.), *The New Left's and Democratic Governance in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program.
- Beasley-Murray, J., Cameron, M. A & Hershberg, E. (2010). Latin America's Left Turns: A Tour d'Horizon. En M. A. Cameron y E. Hershberg (Eds.), *Latin Americas Left Turns: Políticas, and Trajectories of Change*. Boulder, Londres: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2003). La política importa. En J. M. Payne et. al., *Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Burgess, K. & Levitsky, S. (2003). Explaining Populist Party Adaptation in Latin America. Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, México, Perú and Venezuela. *Comparative Political Studies*, 36(8), pp. 881-911.
- Battle, M. & Puyana, J. R. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Politai: Revista de Ciencia Política*, (7), año 4, segundo Semestre, pp. 73-88.
- Cameron, M. A. & Hershberg, E. (Eds.). (2010). *Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*. Boulder, Londres: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Castro Agudelo, S. J. (2012). *Del dicho al hecho: reformas políticas y sistema de partidos en Colombia 2002-2010. Transformaciones en el sistema de partidos en Colombia a partir de las reformas políticas de 2003 y 2009 y la reelección presidencial*. Bogotá: Institución Universitaria Politécnico Granacolombiano.
- Coppedge, M. (1997). The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. Paper Prepared for Delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association. April 17-19. Recuperado el 21 de mayo de 2019 de: <http://lasa.international.pitt.edu/lasa97/coppedge.pdf>
- Correa, M. E. y Cañón, N. (2008). *Análisis comparativo de las elecciones presidenciales y de Congreso de 2002 y 2006 y de los partidos políticos en relación con el impacto de la reforma política de 2003*. Bogotá: Institución Universitaria Politécnico Granacolombiano.
- Duque Daza, J. (2011). La oposición de izquierda en el Frente Nacional prolongado, 1974-1986. El caso del Partido Comunista colombiano. En J. Guerrero Barón y O. Y. Acuña (Comps.), *Para reescribir el siglo XX. Memoria, insurgencia, paramilitarismo y narcotráfico*. Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia/Carreta Editores.
- García Sánchez, M., Rodríguez-Raga, J. C., Seligson, M. A. & Zechmeister, E. J. (2015). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2014. Dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz*. Universidad de los Andes/Observatorio de la

Democracia/Centro Nacional de Consultoría.com/LAPOP/Americas Barometer/ Vanderbilt University/USAID del pueblo de los Estados Unidos de América. Recuperado el 21 de mayo de 2019 de: http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/AB2014_Colombia_Country_Report_v21_revised_W_06042015.pdf

- Gechem Sarmiento, C. E.** (2005). El congreso colombiano a partir de 1991. *Revista Temas de Derecho Público*, (73).
- Handlin, S. & Collier, R. B.** (2011). The Diversity of Left Party Linkages and Competitive Advantages. En S. Levitsky y K. M. Roberts (Eds.). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hoskin, G. & García Sánchez, M.** (2006). *La reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes/Fundación Konrad Adenauer/London School of Economics and Political Science.
- Jaramillo, J. & Franco-Cuervo, B.** (2005). Colombia. En D. Nohlen (Ed.), *Elections in the Americas. A data Handbook. Volume 2: South America*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahoney, J.** (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(49), pp. 507-548.
- Levitsky, S. & Roberts, K. M.** (2011). *The Resurgence of American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Luna, J. P.** (2007). Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay. *Latin American Politics and Society*, 49(4), pp. 1-30.
- Mayorga García, F.** (1996). *Ley 30 de 1994, por la cual se dicta el estatuto de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*. Santafé de Bogotá: Consejo Nacional Electoral, presidente Oscar Jiménez Leal, RNEC, p. 291.
- Mazzuca, S.** (2012). The Rise of Rentier Populism. *Journal of Democracy*, 24(2), pp. 108-122.
- Murillo, M., Oliveros, V. & Vaishnav, M.** (2011). Economic Constraints and Presidential Agency. En S. Levitsky y K. M Roberts (Eds.) *The Resurgence of the Left in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Navarro Wolf, A.** (2001). La constitución y la política. *Revista trimestral de la Fundación Foro Nacional por Colombia*, (41), julio, p. 4.
- Pécaut, D.** (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Queirolo, R.** (2013). *The Success of the Left in Latin America. Untainted Parties, Market Reform and Voting Behavior*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.
- Registraduría Nacional del Estado Civil.** (s/f). Histórico de resultados. Recuperado el 11 de febrero de 2019 de: <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>
- Rodríguez Garavito, C. A.** (2005). La nueva izquierda colombiana: orígenes, características y perspectivas. En C. Rodríguez Garavito, P. Barrett y D. Chávez (Eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Rodríguez Garavito, C., Barrett, P. & Chávez, D. (Eds.)**. (2005). *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

- Rodríguez-Raga, J. C.** (julio-diciembre, 2007). Izquierdas y derechas en Colombia. Una mirada rápida a los rasgos sociodemográficos del espectro ideológico del país. *Revista Colombia Internacional*, (66).
- Rhodes, R. A. W., Binder, S. A. & Rockman B. A.** (2006). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Samuels, D.** (2004). From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brasil. *Comparative Political Studies*, 37(9), pp. 999-1024.
- Sartori, G.** (1992). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un Análisis* (versión española de F. Santos Fontanela). Madrid: Alianza Universidad.
- Weyland, K.** (2009). *Leftist Governments in Latin America. Success and Shortcomings*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Weyland, K., Madrid, R. L., & Hunter, W. (Eds.).** (2010). *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. Washington: Cambridge Studies in Comparative Politics, University of Washington.
- Villarraga Sarmiento, Á.** (2006a). Pluralización política y oposición. En E. Pizarro Leongómez, A. Villarraga Sarmiento y F. Gutiérrez Sanín (Eds.). *La oposición política en Colombia*. Bogotá: IEPRI/FESCOL.
- , (2006b). El Polo Democrático Alternativo: el reto de forjar un proyecto de oposición democrático y civilista. *Revista Foro*, (58), pp. 37-54.
- Yashar, D. J.** (2005). *The Argument. Indigenous Mobilization in Latin America. In Contesting Citizenship in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yashar, D. J.** (2011). The Left and Citizenship Rights. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.) *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Los órganos de control de la Administración Pública de la provincia de La Pampa y su contraste con otros sistemas de control

Florencia Rabario

Universidad Católica de La Plata, La Plata, Argentina

✉ florencia.rabario@gmail.com

Cristian Kathrein

Universidad Nacional de La Pampa, La Pampa, Argentina

✉ cristiankathrein@hotmail.com

📅 Fecha de recepción: 02/07/2018 - Fecha de aceptación: 22/10/2018

Cómo citar este artículo: Rabario, F. & Kathrein, C. (2019). Los órganos de control de la Administración Pública de la provincia de La Pampa y su contraste con otros sistemas de control. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 9, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2019-v9n2a04>

Resumen: El control público surge como estructura misma del poder estatal y se impone como regulador del obrar público. Ese obrar público corresponde que sea vigilado para que responda a los fines propios del Estado, dentro de un régimen de libertades y democracia, de acuerdo con las competencias que se le asigna. De la mano del control deviene la responsabilidad de quienes ejercen la autoridad pública. Estas dos aristas requieren la adopción de herramientas y métodos para verificar el correcto cumplimiento de la normativa regulatoria del gasto e inversión del erario público.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Es así que se observa en las distintas jurisdicciones al menos cuatro expresiones del control: previo, preventivo, concomitante y posterior. Las mismas se presentan en órganos que pueden o no ejercerlo con independencia del organismo controlado. En consecuencia, la integralidad del control en cuanto a su ubicación y momento generan una multiplicidad de soluciones posibles.

Con el presente trabajo se pretende comparar algunas de las más destacables. Durante la década de 1990 en nuestro país se dieron cambios significativos respecto de los sistemas de control. A continuación haremos una descripción de los sistemas de control vigentes, tanto interno como externo, tanto en Nación como en algunas provincias de nuestro país.

Palabras Clave: control; auditoría; responsabilidad; concomitancia.

The control organs of the Public Administration of the province of La Pampa and its contrast with other control systems

Abstract: Public control emerges as the very structure of state power, and it imposes itself as a regulator of the public acts. It corresponds that the public works be watched over so that it responds to the very own purposes of the state, within a regime of freedoms and in agreement with the competences that are assigned to it. Together with this public control comes responsibility for those who practice authority. These two actors require the adoption of tools and methods so as to verify the correct fulfillment of the normative, expenses and inversion of the public treasure.

In this way it is observed that in different jurisdictions at least four expressions of control are used: previous, preventive and posterior control. These are introduced as bodies that would or would not practice it independently of the public organization that is being controlled. As for the integrality of the control in terms of place and moment, may generate multiple possible solutions.

The aim of the present work is to compare the outstanding solutions. During the 1990 decade in our country there were some significant changes as regards the control systems. We will now make a description of the intern and extern control in our nation and in some of our provinces of our country.

Keywords: control; audit; responsibility; concomitance.

Os órgãos de controle da Administração Pública da província de La Pampa e seu contraste com outros sistemas de controle

Resumo: O controle público surge como a própria estrutura do poder do Estado e é imposto como regulador da ação pública. Este ato público corresponde a ser monitorado para que responda aos propósitos apropriados do Estado, dentro de um regime de liberdades e democracia, de acordo com os poderes a ele atribuídos. Da mão do controle se torna a responsabilidade daqueles que exercem autoridade pública. Essas duas arestas exigem a adoção de ferramentas e métodos para verificar o cumprimento correto das regulamentações regulatórias de gastos públicos e investimentos.

Assim, pelo menos quatro expressões de controle são observadas nas diferentes jurisdições: prévia, preventiva, concomitante e subsequente. Eles são apresentados em órgãos que podem ou não exercê-lo independentemente do organismo controlado. Consequentemente, a integralidade do controle em termos de sua localização e momento gera uma multiplicidade de possíveis soluções.

Com o presente trabalho, tentamos comparar alguns dos mais notáveis. Durante a década de 1990, em nosso país, houve mudanças significativas em relação aos sistemas de controle. Em seguida, faremos uma descrição dos sistemas de controle em vigor, tanto internos como externos, tanto na Nação quanto em algumas províncias do nosso país.

Palavras chave: controle; auditoria; responsabilidade; concomitancia.

1. Clasificación del control: interno y externo

Existen numerosas formas de realizar una clasificación del control. Una de ellas la consideramos particularmente pedagógica por cuanto lo hace desde el punto de vista de la ubicación del sujeto de control respecto de la organización. El control interno se ejerce por órganos que forman parte de la organización del ente fiscalizado, mientras que el externo es el ejercido por órganos que se encuentran fuera del controlado.

Los ordenamientos prevén oficinas de control que, como resultado de la misma expresión literal, vigilan, en concreto, los actos de los organismos y dependencias del Estado, integrando la actividad y proponiendo todos los procedimientos y las instrucciones necesarias para la mejor adecuación de los servicios a las exigencias funcionales. Tales oficinas no tienen en su accionar incidencia externa, son órganos de la misma Administración activa y hacen al buen funcionamiento de los servicios. Esta forma de control se denomina “control interno”.

Fuera del ámbito de la Administración activa, se desarrolla el control externo de la Administración del Estado, que asume diversas formas y diverso contenido según los sujetos que la realizan. Se denomina “control externo” al que ejercen órganos especializados en tal función, con independencia del Poder Administración y con cierta autonomía respecto del Poder Legislativo, radicando en esa independencia –entendida como garantía de imparcialidad– la justificación esencial de la actividad del control (Kathrein & Caballero, 2012).

2. Los órganos con competencia en control interno y externo en la provincia de La Pampa

En la provincia de La Pampa el control interno es realizado por la Contaduría General de la provincia. Es así que la Ley 3 de Contabilidad de la provincia de La Pampa del año 1952, en el capítulo denominado “Organización de la Contaduría General - Jurisdicción y Competencia”, expresa en su art. 44 que:

La Contaduría General de la Provincia es el organismo central de la administración financiera del Estado y podrá requerir directamente de cualquier órgano de la provincia o de entidades vinculadas a ellas las informaciones que estime necesarias para cumplir sus funciones. Compete a la Contaduría General la fiscalización y vigilancia de todas las operaciones financieras y patrimoniales del Estado. Tiene a su cargo, administrativamente, el examen de las cuentas de inversión, recaudación y distribución de los caudales, rentas, especies y otras pertenencias de la provincia o confiadas a la responsabilidad del gobierno provincial.

Por otra parte, la misma normativa indica entre sus funciones la inspección los servicios contables administrativos, con facultad de arcos, la organización y verificación del régimen patrimonial de la provincia, la recepción de las rendiciones de cuentas de la administración general, entidades descentralizadas y empresas de la provincia, entre otros que delimitan las competencias como órgano de control interno en esta provincia. Asimismo, la Ley 3 está reglamentada por el decreto 95/1954 en cuanto a la organización de la Contaduría General.

En cuanto a la organización de la Contaduría General de la provincia, la misma está a cargo de un Contador General, el cual es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados. Será inamovible del cargo mientras dure su buena conducta y eficiencia, caso contrario y existiendo denuncia por mal desempeño o desorden de conducta, será juzgado por un jurado de enjuiciamiento.

El Contador General será responsable por toda omisión o falta cometida en el desempeño del cargo y de la estricta aplicación de la Ley 3 en la parte que a él le compete.

Por otra parte, el art. 104 de la Constitución provincial enuncia que “no prestará su conformidad a pago alguno que no esté autorizado por la ley general de presupuesto o por leyes especiales que dispongan gastos”. Ello se condice con lo estipulado por el art. 48 de la ley 3 por cuanto:

... todo responsable a quien se haya confiado el cometido de recaudar, percibir, transferir, invertir, pagar, administrar o custodiar fondos, valores, especies y bienes de la provincia, así como quienes sin estar expresa y legalmente autorizados para ello tomen injerencia en tales cometidos están obligados a rendir cuenta documentada o comprobable ante la Contaduría General de la Provincia.

En otro orden, en relación al control externo en La Pampa, tal como lo expresa la Constitución provincial en el art. 103 refiere que el “Tribunal de Cuentas fiscalizará la percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y las cuentas de las instituciones privadas que reciban subsidios de la Provincia, referidas a la inversión de los mismos”. Para ello se rige por el decreto ley 513/1969 que es la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

En el art. 1º, la mencionada norma dice que el Tribunal de Cuentas tendrá competencia para intervenir en el control previo y en el ulterior juzgamiento de las rendiciones de cuentas, de las operaciones financiero-patrimoniales de los Poderes del Estado y de los organismos autárquicos o descentralizados, a fin de verificar la legitimidad de los trámites; como así también juzgar las rendiciones de cuentas de las comisiones de fomento. También juzgará las rendiciones de cuentas de las municipalidades, pero solo en los casos que se encuentren intervenidas -art. 124 de la Constitución provincial-.

El Tribunal de Cuentas de la provincia estará formado por un presidente, que podrá ser contador público nacional o abogado y dos vocales. Estos son nombrados

por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados. El Poder Ejecutivo elegirá cada uno de los candidatos de una terna que eleve al efecto el Consejo de la Magistratura, previo concurso de antecedentes y oposición. Serán removidos por los mismos motivos y forma que fueron indicados previamente en relación al Contador General de la provincia.

El Tribunal de Cuentas ejerce una función de control externo, permanente, previo y posterior, de manera de determinar la adecuación de los actos económico-financieros y toda otra operación que afecte la hacienda pública provincial, respecto del marco legal aplicable. “El Tribunal de Cuentas ejerce control de legitimidad de los actos de gobierno en materia de hacienda pública y fiscaliza la gestión del presupuesto del Estado en sus diferentes niveles y jerarquías” (Romero, 1976, p. 509).

El Superior Tribunal de Justicia de La Pampa aclara cuáles son los procesos a los que se encuentra legalmente habilitado a razón de:

El Tribunal de Cuentas es un organismo constitucional, que desarrolla su acción funcional mediante el control previo de legalidad de los actos administrativos y el control de fiscalización de la gestión financiera patrimonial, mediante la instrucción de dos procedimientos diferentes: el juicio de cuentas (cuyo objeto es aprobar o desaprobado las rendiciones efectuadas por los responsables de los tres poderes del Estado) y el juicio administrativo de responsabilidad (que tiende a determinar los ilícitos cometidos por los agentes del Estado y a sancionarlos por los hechos, actos y omisiones que lesionan la hacienda pública) (STJ La Pampa, “Pampetrol S. A. P. E. M. c/Provincia de La Pampa s/demanda contenciosa administrativa”, 29/06/2007, expediente 788/07).

3. Procedimientos de control por el Tribunal de Cuentas de la provincia de La Pampa. Juicio de cuentas

El Tribunal de Cuentas esencialmente ejerce el control de todas las cuentas provinciales mediante un proceso administrativo denominado “juicio de cuentas”, el cual se compone de dos instancias delimitadas conforme el momento en que toma intervención legal: control previo y control posterior.

3.1. Control previo

Se debe recordar que el acto administrativo es una declaración de voluntad de quien desempeña una función administrativa que produce efectos jurídicos directos. “Entonces, el control previo se realiza una vez dictado el acto administrativo que repercute en la hacienda pública, pero antes de que adquiera eficacia, es decir, antes de que produzca efectos jurídicos mediante la notificación, publicación y su final ejecución” (Sesín, 2009, p. 325).

Para la realización de este control previo existen contadores fiscales que conformarán y devolverán las actuaciones siempre y cuando se ajusten a las exigencias legales; de no ser así remitirán al Tribunal la contestación a las observaciones pertinentes. El plazo que tienen los contadores fiscales para intervenir es de cinco días a partir de la recepción de los actos. No obstante ello, el Tribunal,

por sí o a pedido de los contadores fiscales, podrá disponer mediante resolución fundada la ampliación de plazos hasta un máximo de 20 días; estos plazos se contarán conjuntamente tanto para el Tribunal como para los contadores fiscales. Vencido el plazo, los actos administrativos objeto de control podrán considerarse tácitamente aprobados. Quienes dicten el acto o lo refrenden serán solidariamente responsables por la legitimidad del trámite, junto con los integrantes del Tribunal o los contadores fiscales.

3.2. Control posterior

Este es un proceso jurisdiccional por el cual se fiscalizará la legalidad de las rendiciones de cuentas presentadas por quienes tengan la obligación de hacerlo. Según el art. 11 del decreto ley 513/1964:

La Contaduría General, y los servicios contables-habilitaciones, rendirán mensualmente las cuentas de la Administración Provincial, rendiciones que presentarán al Tribunal dentro de los 30 días del vencimiento de cada período. Las rendiciones de las comunas serán anuales y estarán a cargo de los Contadores o Secretario-Tesorero, quienes las presentarán al Tribunal dentro de los cuatro meses siguientes a cada ejercicio. El Tribunal dispondrá la rendición mensual, dentro del plazo indicado en el párrafo anterior en los casos de municipalidades cuyas operaciones, por su monto y número, justifiquen la medida.

El Tribunal de Cuentas de la provincia de La Pampa, en el trámite de control posterior, realiza una fiscalización de legalidad diaria y mensual de la totalidad de los gastos realizados por la Administración Pública provincial. Para ello se encuentra compuesto por un jefe y subjefe de Relatores en cada sala, los cuales tendrán como función asistir a las reuniones de sala, como así también serán responsables por el trabajo y la disciplina del Cuerpo de Relatores que posea cada una de estas, cuyo número dependerá del trabajo que tengan que realizar (Kathrein & Rabario, 2016).

Asimismo, en el juicio de cuentas, el Tribunal actuará dividido en salas que se encontrarán formadas por el presidente y uno de sus vocales. En caso de que exista disidencia, se dará injerencia al vocal no interviniente en la actuación de que se trate.

4. El juicio de responsabilidad. Su naturaleza

Como consecuencia del juicio de cuentas, el Tribunal de Cuentas se encuentra facultado a promover un procedimiento de imputación de responsabilidad denominado “juicio de responsabilidad”.

Se advierte con claridad un perfil procesal inquisitivo con consecuencias sustanciales regidas básicamente por el derecho civil y penal. Tramitado el proceso instructorio y determinada la existencia del perjuicio y su relación de causalidad con el accionar del agente público, corresponde imputar responsabilidad personal que repercute en el patrimonio del agente, con sustento en leyes especiales dictadas al efecto y principios rectores receptados en normas superiores, todo lo cual permite acceder a una interpretación sistemática y una correcta imputación de la responsabilidad dentro de la órbita jurisdiccional de los Tribunales de Cuentas, partiendo de una tipificación genérica de la conducta referida al ejercicio irregular de la función pública (Goulú, 2005, p. 287).

Esta es una de las competencias otorgadas al Tribunal de Cuentas por el art. 1º del decreto ley 513/1969 cuando expresa que deberá “actuar en los juicios de responsabilidad de funcionarios y empleados provinciales, o comunales en los supuestos del art. 116 de la Constitución Provincial”. Podemos decir que el juicio de responsabilidad administrativa tiene por objeto la investigación de hechos u omisiones extraños a las rendiciones de cuentas que deriven en daño al erario público o a la regularidad administrativa.

Resulta insoslayable mencionar uno de los aspectos sustanciales de este procedimiento, que es la función jurisdiccional del mismo, tanto en el juicio de cuentas como en el juicio de responsabilidad que se analizará más adelante.

Patricia Goulú aclara que el concepto de “jurisdicción” responde a la facultad de declarar el derecho en caso de contienda. Es decir, que se trata de aplicar las normas generales a los casos particulares, declarando el derecho en el caso controvertido. Por lo tanto,

La Jurisdicción del Tribunal de Cuentas es aquella actividad o función de la propia Administración Pública, que tiene por objeto dirimir los conflictos de intereses que pueden surgir entre la administración activa y sus órganos, agentes públicos y cuenta-dantes, quienes deben rendir cuentas de sus actos (2005, p. 287).

En consecuencia, el Tribunal de Cuentas debería gozar de autonomía, independencia e imparcialidad. En consecuencia, las sentencias dictadas en este tipo de procedimientos hace cosa juzgada en sede administrativa.

5. Procedimientos de auditoría al Estado provincial

El Tribunal de Cuentas de la provincia de La Pampa también realiza control por medio de auditorías en ejercicio de facultades de control concomitante al proceso de ejecución de las funciones del Estado provincial.

5.1. Auditorías federales

Estas surgen por un convenio firmado en el año 2002 entre el Tribunal de Cuentas de la provincia de La Pampa y la Sindicatura General de la Nación (SiGeN), promovido por un emprendimiento impulsado por esta última denominado “Red Federal de Control Público”. El objetivo de estas auditorías es el control del desempeño de los programas sociales implementados ante distintas emergencias, proponiendo la Sindicatura General de la Nación un planeamiento anual de programas a auditar y a qué Ministerio corresponde cada uno de estos.

5.2. Auditorías especiales

Son aquellas que se realizan con carácter permanente, en el marco de las siguientes leyes:

- Ley 808/1984. Sistema de Juego –Quiniela–: en el art. 2º, último párrafo, establece que el Tribunal de Cuentas fiscalizará la parte administrativa y en el art. 4º del decreto 119/1985 que lo reglamenta indica que esta fiscalización

será instrumentada mediante el sistema de auditorías externas por el Tribunal de Cuentas de la provincia. Dichas auditorías deberán efectuarse por lo menos en oportunidad de proponerse la distribución de los resultados netos que se obtengan.

- Ley 1687/1996. Acuerdo con las provincias de Buenos Aires y Río Negro sobre el Estatuto Orgánico del Ente Ejecutivo Casa de Piedra: en el art. 19 menciona que:

Los Organismos específicos de contralor de las provincias integrantes del Ente o de la Nación podrán ejercer el derecho de auditoría, únicamente por el examen de la Cuenta de Inversión respectiva, quedando excluida cualquier clase de intervención previa que importe la suspensión del cumplimiento de los actos por parte del Ente. A los efectos de facilitar el control, el Ente exhibirá y suministrará todos los elementos, balances y comprobantes que le sean requeridos.

- Ley 2225/2005. Creación de la Empresa Pampeana de Petróleo “Pampetrol SAPEM”: en el art. 6° dice que:

La sociedad ejercerá todas las atribuciones y estará sometida a los mismos controles, que alcanzan a las personas jurídicas de su tipo. La intervención del Tribunal de Cuentas de la Provincia, será realizada en el marco de lo establecido por el Artículo 103° de la Constitución Provincial.

5.3. Auditorías generales

Son aquellas que realizan un examen estructurado de registros u otra búsqueda de evidencia, cuyo propósito es sustentar una evaluación, recomendación u opinión profesional con respecto a la consistencia de los sistemas de información contables y control numérico y legal de los organismos alcanzados por ella; tiene por objeto determinar el grado de cumplimiento de la normativa vigente relativa a las operaciones financiero-patrimoniales de los organismos auditados, que faciliten o agilicen su rendición ante el Tribunal de Cuentas en el marco de lo establecido por el decreto ley 513/1969 (resolución 36/1994 del Tribunal de Cuentas de la provincia de La Pampa).

6. Distinción respecto a la estructura de los procedimientos de control en el Estado Nacional

Numerosas transformaciones se han presentado a nivel nacional en la década de 1990, entre las cuales podemos enunciar: la sanción de la Ley de Convertibilidad; las privatizaciones de las empresas públicas; la reestructuración de la deuda pública; la apertura de la economía argentina; las modificaciones en la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, entre otras. En el marco de este contexto también se da la reforma de la Administración Financiera del Estado Nacional a partir de la sanción de la ley 24.156.

Dicha ley se inscribió en el marco de la transformación de estructuras administrativas, económicas y sociales del país que encaró el Gobierno Nacional desde la sanción de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica y modificó sustancialmente el sistema de información y control (Cortés de Trejo, 1997, p. 1).

6.1. El control interno

El sistema de control está establecido en el Título VI de la ley 24.156 que en el art. 96 dice: "Créase la Sindicatura General de la Nación, órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional". Esta tendrá personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente de la Presidencia de la Nación.

La Sindicatura General de la Nación estará a cargo de un funcionario denominado "Síndico General de la Nación". Este será designado por el Poder Ejecutivo Nacional y dependerá directamente del Presidente de la Nación, con rango de Secretario de la Presidencia de la Nación.

El control interno, además de la Sindicatura General de la Nación, quedará conformado por las unidades de auditoría interna, que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional; estas dependerán de las autoridades superiores de cada organismo y se desempeñarán en forma coordinada técnicamente por la Sindicatura General.

El control interno previsto consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas que realizan las distintas entidades que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan de este. La función es llevada a cabo por auditores integrantes de las unidades de auditoría interna, pero esto no implica que se puedan contratar estudios de consultoría y/o auditoría bajo específicos términos de referencia, planificar y controlar la realización de los trabajos y cuidar de la calidad del informe final.

La Sindicatura General de la Nación deberá aplicar y coordinar un modelo de control integral e integrado, el cual abarcará aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, evaluación de programas, proyectos y operaciones. Asimismo, debe estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia. Cuando sea necesario y para dar cumplimiento a sus funciones podrá requerir información de la Contaduría General de la Nación y de los organismos comprendidos en el ámbito de su competencia.

De acuerdo al art. 107, la Sindicatura General de la Nación tiene la obligación de informar:

- al Presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia;
- a la Auditoría General de la Nación, sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la sindicatura, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control;
- a la opinión pública, en forma periódica.

Por otra parte, son funciones esenciales de la Sindicatura General de la Nación dictar y aplicar normas de control interno, realizar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero

o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones, establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna, comprobar la puesta en práctica de las observaciones y recomendaciones, asesorar al Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones, poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público, entre otras (art. 104, Título VI: "Del Sistema de Control Interno", Ley 24.156/1992 de Administración Financiera).

6.2. El control externo

El Capítulo VII de la Ley 24.156 de Administración Financiera, en el art. 116 establece: "Créase la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional...".

La Auditoría General de la Nación estará a cargo de siete auditores, los cuales serán designados por el Auditor General; estos podrán ser graduados en las áreas de las ciencias económicas o del derecho y durarán en sus cargos 8 años, pudiendo ser reelectos.

Estos auditores tienen atribuciones y deberes, los cuales los podemos sintetizar en:

- presentar el programa de acciones a realizar en el año y el proyecto del presupuesto;
- plantear modificaciones de la estructura orgánica de las normas, funciones, atribuir facultades y responsabilidades;
- disponer respecto de los bienes de la entidad, aceptar donaciones y licitar, adjudicar, adquirir suministros como así también servicios profesionales;
- designar y atender cuestiones referidas al personal, cumpliendo con la normativa vigente y manteniendo una nivelada integración interdisciplinaria que permita realizar auditorías, evaluaciones y conclusiones integradas.

Por otra parte, la Auditoría General de la Nación es una entidad con personería jurídica propia con independencia funcional. Asimismo, a los fines de asegurar esta independencia, cuenta con autonomía financiera.

El mencionado organismo tiene competencia para realizar el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como también el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. También tendrá competencia en relación al control externo y posterior del Congreso de la Nación.

La Auditoría General de la Nación, para poder desempeñar sus funciones, podrá:

- a) realizar contratos, actos u operaciones que estén vinculadas con su competen-

cia; b) solicitar colaboración a las distintas entidades del sector público, las cuales tendrán obligación de suministrar datos, informes o documentación que tengan relación con el ejercicio de sus funciones; c) suscitar investigaciones de carácter patrimonial cuando corresponda y comunicar sus conclusiones a la Comisión Revisora de Cuentas a fin de cumplir con el informe que debe enviar a esta última antes del 1º de mayo comunicando su actuación como así también dar publicidad de sus actos, salvo que por causas fundadas deba permanecer reservado; d) establecer los criterios y normas de control y auditoría a ser utilizados, estos deberán abarcar aspectos financieros, legales, económicos como así también de eficiencia y eficacia.

Todas estas actividades desarrolladas por la Auditoría General de la Nación van a estar bajo la supervisión de la Comisión Parlamentaria Revisora de Cuentas, que se integra por seis senadores y seis diputados, quienes perdurarán en sus mandatos hasta la siguiente renovación de la Cámara a la cual pertenezcan.

Para finalizar, en lo que respecta a la responsabilidad de quien se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas al control de la Auditoría General de la Nación, responderá por los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados, siempre que no se encuentre comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.

7. Los sistemas de control de la administración en otras jurisdicciones. La experiencia de la provincia de Salta. Breve reseña

Algunas provincias de nuestro país, como fueron el caso de Salta, Santa Fe y la provincia de Buenos Aires siguieron el camino de Nación.

El control interno está a cargo de la Sindicatura General y el control externo por la Auditoría General, ambas con funciones, deberes y atribuciones de carácter similar a lo que establece la Ley 24.156 de Administración Financiera.

7.1. El control interno

La Constitución de la provincia de Salta prevé en su parte pertinente, art. 169, que:

La Sindicatura General de la Provincia es el órgano de control interno presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial y legal de la Hacienda Pública Provincial centralizada y descentralizada, cualquiera fuere su modalidad de organización y evalúa las actividades y programas a ser ejecutados en la Provincia con caudales públicos.

La provincia de Salta, con la sanción de la ley 7103 del año 2000, expresa en el art. 1º:

El sistema de Control no Jurisdiccional de la gestión de la hacienda pública provincial y municipal integrada, corresponde a la Legislatura de la Provincia, a la Sindicatura General de la Provincia y a la Auditoría General de la Provincia. El control comprende a los Organismos Centralizados y Descentralizados, cualquiera fuere su modalidad de organización, Empresas y Sociedades del Estado, Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Entes Privados adjudicatarios de servicios públicos privatizados y cualquier otro Ente Público.

Por su parte, en el art. 14 indica que:

El Sistema de Control Interno está integrado por la Sindicatura General de la Provincia como organismo normativo, de asesoramiento, supervisión y coordinación de la red de Unidades de Sindicatura Interna (USI) que fije el Poder Ejecutivo, en su carácter de jefe de la Administración Pública Provincial.

Semejante al sistema nacional, su titular es el Síndico General de la Provincia, quien es designado y removido por el gobernador.

Asimismo, la misma ley otorga al Poder Ejecutivo provincial la facultad de definir el lugar y la oportunidad en que se crearán las Unidades de Sindicatura Interna que actuarán como apoyo de las autoridades de los organismos, asesorándolas sobre la razonabilidad de la información dada, la legalidad, la eficacia, eficiencia y economía de la gestión.

La autoridad superior de cada órgano o entidad dependiente del Poder Ejecutivo será responsable del adecuado funcionamiento del sistema de control de la hacienda interna en el área de su competencia. La Sindicatura General puede efectuar las recomendaciones que considere pertinentes, pero ellas no suspenden la ejecución de los actos administrativos.

Puede crear unidades de sindicatura interna en aquellas jurisdicciones que fije el Poder Ejecutivo e incluso en las municipalidades que hubieran adherido a este sistema. La actividad de control de ellas es esencialmente de comprobación sobre lo actuado por el ente controlado. Cada unidad de sindicatura interna estará a cargo de un auditor interno, nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta del ministro y/o titulares de las jurisdicciones respectivas y desarrollarán sus funciones bajo la coordinación técnica de la Sindicatura General.

7.2. El control externo

Por su parte, el art. 169 de la Constitución provincial recepta al órgano de control externo de la siguiente manera:

[La] Auditoría General de la Provincia es el órgano con independencia funcional, administrativa y financiera, competente para el control externo posterior y auditoría de la gestión económica, financiera, patrimonial, presupuestaria y operativa en atención a los criterios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia de la Hacienda Pública Provincial y Municipal, incluyendo sus organismos descentralizados cualquiera fuese su modalidad de organización, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos y entes privados adjudicatarios de servicios privatizados en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

La Auditoría General actuará en el ámbito de la legislatura provincial, y la misma normativa indica que podrá estar integrada por tres o cinco miembros, según lo establezca una ley especial, que podrán ser profesionales en abogacía, ciencias económicas u especialización en administración financiera, control y auditoría. La Comisión Permanente de la Cámara de Diputados será la encargada del proceso de selección de dichos miembros, previa audiencia pública en la Cámara de Senadores.

Los integrantes de la Auditoría General duran cinco años en sus funciones y pueden ser reelegidos. Asimismo, tienen las mismas incompatibilidades, gozan de las mismas inmunidades que los jueces y son removidos por las mismas causas que estos mediante juicio político.

Dentro de sus principales funciones se encuentra: ejercer el control externo posterior y la auditoría de regularidad financiera y de gestión; opinar sobre la cuenta general del ejercicio correspondiente al ejercicio inmediato anterior aconsejando su aprobación, observación o desaprobación; examinar y opinar sobre los estados contables-financieros, que se elaboren por la Administración Pública provincial y municipalidades e informar sobre el resultado de dichos exámenes; formular criterios de control, conforme normas generalmente aceptadas, los que deberán atender a un modelo de control y auditoría externa, integrada e integral y con personal interdisciplinario.

La ley 6511 (y su modificatoria ley 6758) derogó la Ley de Contabilidad de la provincia de Salta, suprimiendo al Tribunal de Cuentas de la provincia. De esta forma se elimina el control previo que estos realizaban.

La Auditoría General realiza un control eminentemente técnico y circunscrito al ámbito de la actividad financiera. Asimismo, ejecuta procesos de fiscalización con técnicas de auditoría en virtud de configurar controles *ex post* o de resultados de la gestión sobre el cumplimiento de la legalidad y regularidad contable (auditorías financieras), si la gestión es eficiente y eficaz (auditorías de gestión).

Sin embargo, resulta destacable que la Auditoría General de la provincia de Salta carece de competencias jurisdiccionales propias en cuanto a la reparación del daño al fisco, que deben ser denunciadas ante la justicia ordinaria. En el caso de delitos penales, el titular de la acción es el Ministerio Público Fiscal, por lo que la Auditoría General solo se limita a la denuncia; aunque puede participar del proceso judicial en representación del Estado.

Algo no menor a remarcar de esta ley es que para el ámbito municipal fija como política de la provincia la observancia, por parte de los municipios, de los principios, medios y finalidades del control previstos en ella, ejecutada por los órganos creados por la misma estructura o con las modificaciones surgidas de acuerdos celebrados entre el Poder Ejecutivo de la provincia y los intendentes municipales, con aprobación de los concejos deliberantes. En el análisis y redacción de tales convenios, el Gobernador será asistido por el Síndico General de la provincia.

A diferencia de ello, en nuestra provincia el Tribunal de Cuentas tendrá competencia para intervenir en el juzgamiento de las rendiciones de cuentas de las comisiones de fomento, como así también juzgará las rendiciones de cuentas de las municipalidades en los casos que se encuentren intervenidas, como lo expresa la Constitución provincial en su art. 124. En el caso de las municipalidades no intervenidas, el control regular de las cuentas del Departamento Ejecutivo

Municipal recae en el Concejo Deliberante, el cual, en lo pertinente, aplicará las disposiciones vigentes en relación al Tribunal de Cuentas de la provincia.

8. El control de la Administración Pública en la provincia de Tucumán

En la provincia de Tucumán se implantó un sistema de características semejantes a los lineamientos brindados por la Ley 24.156 de Administración Financiera, adaptando los sistemas previstos a las particularidades del Estado provincial.

8.1. El control interno

La Ley 6970 de Administración Financiera de la provincia de Tucumán estipula en el art. 105 que:

La Contaduría General de la Provincia tendrá competencia para:

(...) 9) El control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Provincial y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica

(...) 12) Efectuar arqueos e inspecciones integrales en los servicios administrativos, informando a las autoridades respectivas y al Ministro competente de los resultados, proponiendo las medidas pertinentes cuando correspondan observaciones.

13) Realizar auditorías de tipo integral en la administración central y descentralizada.

14) Ejercer el control preventivo de los actos de adjudicación y demás que impliquen un compromiso de los que deben ser registrados conforme al artículo 46 de la presente Ley. Dicho control preventivo se ejercerá necesariamente en esa única oportunidad y cuando, a raíz del mismo o por cualquier otra vía, la Contaduría General tomare conocimiento de actos violatorios de normas legales o reglamentarias, formulará su observación haciéndola conocer a la autoridad que los hubiere generado. Simultáneamente hará conocer su decisión al Tribunal de Cuentas, quedando el acto suspendido en sus efectos, aplicándose lo previsto en el artículo 127. Si el Tribunal de Cuentas no ratificare la observación en término, la misma se tendrá por no formulada.

Se observa cómo la normativa brinda una solución novedosa en cuanto a control preventivo formulando observaciones al acto, las que pueden ser ratificadas por el Tribunal de Cuentas local o, en caso contrario, habilitando la continuidad de trámite del mismo.

Es notable cómo se perfila un control de instancia previa con la cualidad de preventiva y en acción integrada con el órgano externo de control provincial.

Por otra parte, la mencionada normativa instaura un sistema de auditorías internas, que es un servicio para toda la organización. Las mismas son integrales, abarcando los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y deberá estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Dichas auditorías radican en un examen posterior de las actividades de las entidades y es realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna, cuyas funciones deben mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a control.

8.2. El control externo

En la provincia de Tucumán, el Tribunal de Cuentas se compone de tres miembros a razón de: el presidente elegido por sus pares que dura dos años en sus funciones y puede ser reelecto, y dos vocales. Por otra parte, funciona dividido en cuatro jefaturas denominadas: 1) Secretaría General, 2) Secretaría Administrativa, 3) Contaduría Fiscal General y 4) Asesoría Jurídica.

Una de las funciones principales del Tribunal de Cuentas de Tucumán es realizar el control previo o preventivo de todo acto que signifique disposición de fondos públicos por intermedio de delegaciones fiscales que funcionan en diferentes unidades administrativas, integradas por contadores fiscales y verificadores.

Por otra parte, se ejecuta un control sobre las denominadas “comunales rurales”, a semejanza de lo que ocurre en la provincia de La Pampa respecto a las comisiones de fomento, sin competencia sobre las municipalidades.

El proyecto de acto administrativo referido a la hacienda pública debe comunicarse al Tribunal de Cuentas, específicamente al contador fiscal delegado, no pudiendo ejecutarse válidamente sin su aprobación. Este control preventivo debe cumplirse en el plazo de cinco días de recibido el expediente.

Otra de las funciones esenciales es el control posterior de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas –rendición de cuentas-. Asimismo, no resulta menor la función de control concomitante de todos los procesos de ejecución de gastos que el Tribunal de Cuentas de Tucumán puede efectuar por estar legalmente habilitado para ello.

Finalmente, resulta destacable la atribución de producir informes sobre la cuenta de inversión sobre los aspectos legales y contables. En dicho informe, el Tribunal de Cuentas efectúa las observaciones necesarias sobre aspectos técnicos sobre recursos y erogaciones de la Administración Central, de los organismos descentralizados o de las comunales rurales, con la posibilidad de brindar sugerencias al Poder Legislativo. Dicho informe se eleva al Poder Ejecutivo para su remisión a la Legislatura. En este caso, si la Legislatura no se expidiera antes del 31 de diciembre del año en curso, tomará como despacho el informe del Tribunal de Cuentas.

En cuanto al control posterior, el Tribunal de Cuentas de Tucumán ejerce funciones jurisdiccionales similares a lo que ocurre con su par de la provincia de La Pampa, por medio de procedimientos sumarios de cuentas, juicios de cuentas y juicio de responsabilidad. En tal sentido, el juicio de cuenta puede concluir con un cargo fiscal al cuentadante, el que en caso de no ser satisfecho

por vía administrativa, configura un título ejecutivo hábil para su ejecución por vía de juicio de apremio.

Por su parte, el juicio de responsabilidad determina las responsabilidades de los agentes públicos de hechos, actos u omisiones que originen daño al patrimonio fiscal y que no provengan del juicio de cuentas. Los fallos condenatorios del Tribunal de Cuentas, así como las multas que impone, tienen fuerza ejecutiva y constituyen título suficiente para iniciar el cobro por la vía del juicio de apremio. El Tribunal de Cuentas también puede aplicar llamados de atención, apercibimientos, multas u obligaciones propias de la *probation* que rige en el ámbito del derecho penal y penas accesorias de inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta de diez años.

Resulta llamativa la atribución de la potestad de este Tribunal de Cuentas de aplicar sanciones de apercibimiento y/o multa por la obstrucción al desempeño de sus funciones, desobediencia de sus resoluciones o transgresiones a la Ley de Administración Financiera, en forma similar a las atribuciones que la provincia de La Pampa confiere a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

En otro orden de análisis, el Tribunal de Cuentas realiza auditorías en las distintas reparticiones u organismos de la Administración Central y en las comunas rurales, así como también sobre las gestiones de los entes autárquicos y descentralizados. También tiene por función la realización de auditorías sobre organismos o asuntos específicos que le fueran encomendados.

No resulta menor indicar que el Tribunal de Cuentas de Tucumán elabora informes bimensuales sobre deuda pública, percepción de rentas generales de la provincia y coparticipación federal.

Como conclusión, es importante destacar numerosos proyectos que impulsan la reforma constitucional con intención, entre otras, de brindar un rango constitucional al Tribunal de Cuentas de esta provincia, tal como sucediera con su par de la provincia de La Pampa en el año 1994.

9. La provincia de Buenos Aires. Principales competencias y procedimientos

9.1. El control interno

El decreto reglamentario de la Ley 3260/2008 de Administración Financiera indica que para el efectivo ejercicio de sus funciones la Contaduría General de la Provincia gozará de autonomía funcional, jurídica y administrativa, garantizándose a sus funcionarios la independencia y el acceso directo a todo tipo de documentación y registros, cualquiera sean sus soportes referidos al ámbito de su competencia.

En lo que hace a las competencias específicas de la Contaduría General, es órgano rector del Subsistema de Contabilidad Gubernamental y órgano de

control interno de la gestión económico-financiera del sector público provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial. También tiene la facultad de iniciar sumarios para la determinación de irregularidades en la administración de fondos, valores o bienes fiscales y transgresiones a disposiciones legales, susceptibles de producir perjuicios al erario de la provincia.

Asimismo, este organismo puede formular recomendaciones tendientes a asegurar el cumplimiento normativo. Entonces, la Contaduría General ejerce un control preventivo, simultáneo o posterior en la Administración provincial. En este último caso, mediante procedimientos de auditoría e inspección respecto del cumplimiento y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones.

Además de examinar las operaciones contables, de sistemas o de cualquier otra relacionada con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, también audita y revisa el desembolso de fondos y posterior cumplimiento de los préstamos que el Gobierno provincial obtenga de los organismos multilaterales de créditos.

Resulta interesante la función materialmente jurisdiccional de la Contaduría General, la que refiere a la determinación de la posible responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos. En términos generales, todos los actos administrativos y sus antecedentes deben ser comunicados al Contador General antes de entrar en ejecución y su incumplimiento constituye una falta grave. Para el caso de que se verifique que estos se oponen a las normas legales, debe observarlos dentro de los 15 días. Si se requirieran antecedentes, ello deberá ser cumplido dentro de los cinco días.

La ejecución del acto no comunicado al Contador General trae como consecuencia la iniciación de sumario disciplinario y/o de responsabilidad patrimonial, si correspondiere. La observación produce la inmediata suspensión del acto hasta que sea subsanado. La no observación de un acto administrativo no libera de responsabilidad a los funcionarios en forma concurrente con el Contador General.

Existe una opción de poca aplicación práctica por el cual el Poder Ejecutivo provincial, por “decreto de insistencia”, bajo su exclusiva responsabilidad determina la prosecución del trámite del proceso. En este caso, el Contador General debe comunicar a la Legislatura provincial y al Tribunal de Cuentas, con los antecedentes del expediente.

9.2. El control externo

En la provincia de Buenos Aires, la Constitución provincial refiere en su art. 159 que:

La Legislatura dictará la ley orgánica del Tribunal de Cuentas. Este se compondrá de un presidente abogado y cuatro vocales contadores públicos, todos inamovibles, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Podrán ser enjuiciados y removidos en la misma forma y en los mismos casos que los jueces de las Cámaras de Apelación.

La Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires ha tenido oportunidad de expedirse en cuanto a la naturaleza constitucional del Tribunal de Cuentas de dicha provincia y sobre su jerarquía legal indicando que:

La mención del Tribunal de Cuentas en la Constitución provincial no lo eleva a la jerarquía de órgano constitucional, ya que fuera de las tres funciones esenciales del Estado no existe ningún otro poder que ejerza en forma inmediata su potestad de gobierno (...). El Tribunal de Cuentas constituye un órgano estatal cuya competencia y organización se encuentran atribuidas por ley, a partir de pautas fijadas por la Constitución, y atento su inclusión constitucional en la sección cuarta referida al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, resulta de aplicación a sus decisiones la doctrina jurisprudencial que atribuye a la sentencia dictada por Tribunales administrativos, carácter de resolución definitiva equivalente a un decreto del Poder Ejecutivo en cuanto a su recurribilidad ante la Corte por demanda contencioso administrativa (SCBA, "Pizzagalli Eduardo Elmo c/Provincia de Buenos Aires s/Demanda contencioso administrativa", 28/10/1986, Expediente B-49102).

Independientemente de ello, el Tribunal de Cuentas posee autonomía administrativa, funcional, presupuestaria.

El decreto reglamentario 1770/2009 distribuye en distintas vocalías los entes a fiscalizar a razón de: a) Administración Central (los Poderes Legislativo y Judicial, ministerios, gobernación, organismos de la Constitución); b) reparticiones autárquicas (organismos descentralizados y entes especiales del ámbito provincial e interprovinciales) y c) municipalidades (por medio de las delegaciones zonales).

Por otro lado, la ley 13.963 ha incorporado delegaciones en los diferentes organismos controlados respecto de las cuentas municipales, así como también un oficial letrado con título de abogado, de manera de avanzar hacia un control interdisciplinario. En la comuna trabaja por intermedio de un relator contador (senior) y un oficial mayor de estudio contador (junior), que realizan auditorías mensuales a las distintas dependencias.

Asimismo, dicha normativa determina como atribuciones inherentes del Tribunal de Cuentas las siguientes:

- 1) Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desapropiarlas, y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos.
- 2) Inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley.

El control que realiza es de legalidad, no sobre cuestiones de oportunidad, conveniencia y eficacia de los actos. El Tribunal de Cuentas no tiene facultades de control previo, pero sí está facultado a realizar control concomitante y posterior.

Conforme la ley 11.755, el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires puede actuar como auditor externo de organismos financieros nacionales o internacionales, en las operaciones de crédito que los mismos realicen en

jurisdicción territorial de la Provincia, con esta o con sus municipios y/o entes que administren fondos públicos, ejerciendo dicho control con el alcance que en cada caso se convenga.

La Ley 10.869 Orgánica del Tribunal de Cuentas consolida a este Tribunal como única autoridad que puede aprobar o desaprobar definitivamente las cuentas rendidas por los obligados a ello. Asimismo, dicha ley estipula que en el ejercicio de sus atribuciones de control de la hacienda pública, o cuando se obstruyan sus actos, o frente a la desobediencia a sus resoluciones, el Tribunal de Cuentas puede aplicar diferentes tipos de sanciones tales como llamados de atención, amonestaciones, cargos pecuniarios y multas.

En conclusión, el Tribunal de Cuentas prevé tres tipos de procedimientos:

- 1) Procedimiento de control de rendición de cuentas (examen y juicio de cuentas).
- 2) Auditorías, comprobaciones, verificaciones, inspecciones y/o recabar los informes que considere necesarios.
- 3) Requerimiento de toda documentación y registros; solicitud de informes que estime necesarios.

En relación al procedimiento de rendición o juicio de cuentas propiamente dicho, la ley 10.869 y modificatorias establece que los responsables de cada organismo elevarán los estados contables y demás documentación complementaria de la rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas al 31 de mayo del año siguiente al año que se estudia; al 31 de julio, la delegación complementará el estudio de la cuenta y remitirá un informe de auditoría al relator. Este último analizará la documentación, formalizará la planilla de cargo y trasladará a los funcionarios alcanzados y a la repartición correspondiente hasta el 30 de septiembre.

Por su parte, los funcionarios y el organismo deberán completar los elementos requeridos y remitirlos al Tribunal de Cuentas en un término que no podrá exceder del 30 de noviembre.

Finalmente, el Tribunal de Cuentas debe dictar sentencia hasta el 30 de junio del año siguiente. El fallo hará cosa juzgada, en sede administrativa, en lo referente a si la percepción e inversión de los fondos ha sido hecha de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, al monto de las cantidades percibidas e invertidas, a la imputación del pago con relación a la exactitud de los saldos.

Contra los fallos del Tribunal se podrá recurrir dentro del término de 15 días contados desde la fecha de notificación, fundando en pruebas o documentos nuevos que justifiquen las partidas desechadas o en la no consideración o errónea interpretación de los documentados ya presentados.

En caso de que se declare procedente la revisión, se deberá remitir el expediente con los nuevos antecedentes o documentos que deben considerarse al relator, para que se pronuncie. Del informe de relator se correrá traslado, por un término

que no excederá de 30 días, al administrador para que lo conteste dentro del término que se fije, no mayor de 30 días; y, una vez recibida la contestación o vencido el término para presentarla, el expediente pasará nuevamente a sentencia.

El art. 31 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas indica que las resoluciones definitivas del mismo podrán ser recurridas ante los juzgados contencioso administrativos.

En relación al juicio de responsabilidad, resulta insoslayable mencionar que es el Contador General de la Provincia quien tiene a su cargo la investigación y resolución de la totalidad de los sumarios de responsabilidad en jurisdicción provincial. Es decir, que el Contador General puede impulsar el sumario en razón de actuaciones remitidas por la propia jurisdicción afectada, o intervenciones previas de otras áreas de la Contaduría General, informes de auditoría, e incluso por denuncia de agentes o ciudadanos.

Previo informe conclusivo de la Dirección de Sumarios, dictará la resolución pertinente dando por concluidas las actuaciones y previa notificación al inculgado. Dará por concluido el sumario si de la prueba reunida no configura perjuicio fiscal o, también, podrá determinar la existencia de perjuicio sin imputar responsabilidad, o determinar la existencia de perjuicio e imputar responsabilidad.

En su caso, se remiten las actuaciones al Tribunal de Cuentas, quien dictará la decisión definitiva, y determinará el perjuicio fiscal, la responsabilidad, el cargo pecuniario, intimará a su depósito y, si este no se efectiviza remitirá lo actuado a la Fiscalía de Estado para la iniciación del juicio de apremio.

10. Conclusión

Resulta insoslayable la reflexión del Profesor Atchabahian cuando expresa que:

... nada importa qué nombre se le asigne, si Contraloría General (según esa tradición anglosajona) o Tribunal de Cuentas (acorde con la tradición hispánica), o bien Auditoría General. Ello es cuestión dependiente, en gran medida, de circunstancias bien de orden histórico, o bien reflejo del sistema jurídico dentro del cual tales organismos surgieron o se han de desempeñar.

No radica allí lo substancial: lo substancial se halla en saber qué papel institucional le es atribuido en la estructura republicana de gobierno, qué funciones le son confiadas, cómo esté prevista la manera en que ha de ejercerlas, cuál es el grado de independencia de que gocen sus integrantes, cómo han de ser estos designados o removidos, cuáles los requisitos o antecedentes profesionales para tal designación, o las causales válidas para su remoción (Atchabahian, 2006, p. 19).

En nuestro país muchos han sido los cambios que se han dado en los últimos años sobre la normativa en los sistemas de control, esto principalmente con las reformas al Estado producidas en los años 90. Pero esto no significa que se ha avanzado hacia la excelencia del control.

Los desarrollos tecnológicos, el acceso a la información pública y hechos de corrupción producidos en los últimos tiempos, han dispuesto que la sociedad

cada día más exija mejores sistemas de control y que se le den respuestas sobre ilícitos cometidos.

De la misma forma, la sociedad reclama un uso eficiente y eficaz de los recursos, no solo de los financieros sino también sobre los naturales, para mantener un equilibrio en la actualidad y para las generaciones futuras, cumpliendo así con lo que se denomina “desarrollo sustentable”.

Para finalizar, es destacable mencionar el reconocimiento de los órganos de control externo en el marco de las cartas constitucionales de su jurisdicción, que abrigan su independencia y autonomía.

Por lo expuesto, no es menor lo que se ha avanzado sobre el control público en la República Argentina, sea cual sea el sistema que haya optado cada jurisdicción, pero es mucho lo que aún se debe trabajar para llegar al óptimo, lo cual no solo significa sancionar al funcionario por su actuar o negligencia, sino también contribuir a la gestión para poder mejorar los resultados de las actividades destinadas a satisfacer las necesidades públicas.

11. Referencias bibliográficas

- Atchabahian, A.** (2006). *Organismos de Control Externo en la Hacienda Pública: Importancia de su Raigambre Constitucional*. XXIII Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Catamarca: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca. Recuperado el 7 de mayo de 2015 de: <http://www.elcontrolpublico.com.ar/ecp107/archivos/documentos/Conferencia%20de%20Atchabahian%20Texto%20completo.doc>
- Cortés De Trejo, L. C.** (1997). *Tribunales de Cuentas. Auditorías generales y algo más...* Salta: Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Salta.
- Goulú, P.** (2005). *Facultades Jurisdiccionales Del Tribunal de Cuentas. Revista El Control Público*. Buenos Aires: Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina.
- Kathrein, C. F. & Caballero, A. N.** (2012). *Trabajo de Investigación: contabilidad o administración financiera en La Pampa. Los organismos de control en La Pampa. Un Proyecto de Ley*. Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Universidad Nacional de La Pampa, La Pampa. Trabajo de investigación inédito dirigido por Roberto O. Vassia.
- Kathrein, C. & Rabario, F.** (2016). *Tipo y Estructura de los Procedimientos Administrativos ante el Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Pampa* (trabajo de investigación inédito). Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Universidad Nacional de La Pampa, La Pampa. Trabajo de investigación inédito.
- Romero, C. E.** (1976). *Los Tribunales de Cuentas. Órganos de la Constitución*. Buenos Aires: La Ley.
- Sesín, D.** (2009). *Tribunal de Cuentas. Importancia y alcance del control previo. Revista Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial* (2ª ed.). Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, mayo de 2002. Buenos Aires: Editorial RAP.

El rescate. La toma rápida de decisiones con bajos márgenes de error

Hernán Augusto Parajón

*Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Ciencias Económicas,
Misiones, Argentina*

✉ hernanparajon@hotmail.com

📅 Fecha de recepción: 10/02/2019 - Fecha de aprobación: 22/03/2019

Cómo citar este artículo: Parajón, H. A. (2019). El rescate. La toma rápida de decisiones con bajos márgenes de error. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 9, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2019-v9n2a05>

Resumen: Este artículo intenta, a partir del análisis de un hecho acontecido en la realidad, recrear el ejercicio de toma de decisiones tal como si sucediese hoy y se tuviese que decidir a futuro. Las decisiones llevan implícita una racionalidad mínima y un proceso “*ex ante*”; es decir, siempre volcado hacia el futuro.

La búsqueda y el rescate de un montañista profesional al que se consideraba desaparecido en la Cordillera de los Andes a casi 7000 msnm constituyen el hecho que se relata y analiza.

La particularidad de tomar decisiones en este caso es que el tiempo es una variable súper crítica, el margen de error de las decisiones es pequeño y decrece rápidamente con el tiempo.

¿Qué herramientas y conceptos pueden conjugarse cuando se debe decidir rápido en presencia de mucha información y se presentan múltiples variables?

El estudio de la búsqueda y el rescate permite analizar la toma de decisiones y su evolución en relación con la urgencia, aplicando protocolos y árbol de decisiones. Así, es posible identificar y comprender el uso de conceptos claves para las empresas en períodos de crisis, en situaciones que demanden rapidez en las decisiones, en contextos complejos y con gran cantidad de información.

Palabras clave: decisión; protocolo; margen de error; vulnerabilidad.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

The rescue. Taking rapid decisions with a narrow margin of error

Abstract: Based on the analysis of a real life event, this paper tries to recreate the act of making a decision just as if the event took place today and decisions were to be made for the future. Decisions imply a minimum rationality and an “ex ante” process, that is to say, always turned towards the future.

The fact reported and analyzed is the search and rescue of a professional mountaineer who was considered missing in the Andes Mountains at almost 7000 masl.

The particularity of making decisions in this case is that time is a super-critical variable, the margin of error of decisions is small and decreases rapidly over time.

What tools and concepts can be combined when one must decide quickly with a lot of information and multiple variables at hand?

The study of this search and rescue process allows the analysis of decision-making processes applying protocols and decision trees and its evolution in relation to urgency. Thus, it is possible to identify and understand the use of key concepts for companies in periods of crisis that demand rapid decisions in complex contexts with a large amount of information.

Key words: decision; protocol; margin of error; vulnerability.

O resgate. Tomada de decisão rápida com baixas margens de erro

Resumo: Este artigo tenta, a partir de um fato acontecido na realidade, recrear o exercício da tomada de decisões do jeito como si acontecesse hoje e tivessese que decidir a futuro. As decisões levam implícita uma racionalidade mínima e um proceso “ex ante”, isto é (o seja), sempre virado para o futuro.

A busca e resgate de um montañista profissional, a quem considerava-se desaparecido na Cordilheira dos Andes a quase 7000 msnm, constitui o fato que é narrado e se analisa (o fato que vai se relatar e analizar).

A particularidade de tomar decisões neste caso, é que o tempo é uma variavel super crítica, a margen de erro (nas decisões) é pequeno e decresce rápidamente com o tempo.

¿Que ferramentas e conceitos podem conjugar-se quando se deve decidir muito rápido em presença de abundante informação e se apresentando múltiplas variáveis?

O estudo da busca e o resgate permite analisar a tomada de decisões e sua evolução em relação com a urgência, aplicando protocolos e árvore de decisões. Então deste jeito , é possível identificar e compreender o uso de conceitos chave para as empresas em períodos de crises, no meio de situações que demandam rapidez nas decisões, em contextos complexos e com um importante volume de informação.

Palavras Chave: decisão; protocolo; margem de erro; vulnerabilidade.

1. Introducción

Una madrugada de fines de marzo de 2015 recibí una llamada del embajador de Argentina en India. Se contactó conmigo dado que soy presidente de una fundación dedicada al montañismo y me solicitó que coordine el rescate de un ciudadano de India, montañista profesional, al que se consideraba desaparecido en la Cordillera de los Andes.

El ciudadano indio, que además era amigo personal mío, intentaba hacer cumbre en el nevado Tres Cruces. Este nevado, de 6749 msnm, se encuentra ubicado en la cordillera, en la frontera entre la provincia argentina de Catamarca y la región chilena de Atacama. Este montañista, récord Guinness por haber subido a la cima de los picos más altos del mundo en 172 días, se consideraba desaparecido dado que transcurrieron tres días desde el momento en que, según su plan y luego de hacer cumbre, debía descender hasta los 5200 msnm.

Ante la solicitud del gobierno de la República de la India y de amigos del desaparecido de distintas partes del mundo, acepté el desafío de ser coordinador de operaciones para búsqueda y rescate (en adelante, COBR).

En el operativo participaron 54 personas, provenientes de India, Chile y Argentina. De ellos, solamente 15 se conocían entre sí. Algunos eran civiles y pertenecían a distintos organismos tales como: Gendarmería Nacional, Defensa Civil, Servicio Meteorológico Nacional, gobiernos provinciales, Carabineros, Policía, entre otros.

2. La búsqueda para el rescate

Cuando se desarrolla un trabajo de búsqueda y rescate se genera la necesidad de conseguir información clara y precisa para poder definir y comprender el problema que se enfrenta. Y resulta fundamental hacer todo esto en el menor tiempo posible.

Es un juego en el que la definición de las alternativas aparece todo el tiempo ligada a la necesidad de decidir y actuar.

El tiempo es el factor clave en las decisiones porque aquí literalmente el tiempo es vida.

De forma similar, en tiempos de crisis de la propia empresa o de los mercados (como la crisis argentina en 2001 o la actual), tomar decisiones buscando información lo más clara y precisa posible para poder definir y comprender problemas debe hacerse en tiempos muy ajustados. Definir alternativas, decidir y actuar, al igual que en el trabajo de búsqueda para rescate, es la clave para garantizar la supervivencia; en este caso, de la empresa.

3. Las condiciones para la toma de decisiones

En la búsqueda para el rescate se presenta la necesidad de tomar decisiones y es sabido que algunas se harán en condiciones de incertidumbre, la que puede aparecer con distintos grados. Unas decisiones se tomarán con información incompleta y otras con mayores datos. Es la misma situación que se genera cuando las empresas o los mercados están convulsionados por una crisis.

Se considera necesaria una búsqueda y rescate (Setnicka, 1989) cuando la víctima está aislada y no puede, por sí sola, resolver su situación. El aislamiento puede ser físico (es decir, está atrapado por la nieve) o psicológico (cuando la gente es incapaz de bajar por un camino difícil porque tiene miedo). Y en muchos casos, ambas situaciones se complementan.

En el hecho que se analiza, la persona considerada desaparecida está aislada en un área de cientos de kilómetros cuadrados de difícil acceso y con presencia humana muy escasa.

A partir de la información que recibe, el COBR debe decidir a su criterio si el montañista está perdido o no. En muchas oportunidades, los datos suelen ser pocos y normalmente se apela a supuestos o hipótesis para decidir. Un supuesto, por ejemplo, es que a veces los montañistas permanecen resguardados en sus carpas a la espera de mejora en las condiciones de clima.

En lo referente a las empresas, se puede interpretar presencia de aislamientos por motivos tales como:

- 1) No poder ver que se está una crisis al no tener el conocimiento o la capacidad suficiente para entenderla. Es ignorancia inconsciente; es decir, no sabe que no sabe.
- 2) No querer ver el problema que plantea la crisis o no querer tomar decisiones para salir de la situación por miedo. Similar al aislamiento psicológico del montañista.
- 3) Entendiendo la crisis, no saber cómo tomar las decisiones correctas para superarla. Se trata de ignorancia consciente; es decir, sabe que no sabe, pero no sabe cómo salir de la crisis.

El itinerario del montañista desaparecido que se estudia era conocido por algunas personas con las que estuvo antes de entrar en la montaña. Según lo planificado, podía subir a cumbre y bajar en 48 horas. Sin embargo, 24 horas después de que el deportista ingresara a la base del cerro, se produce un temporal atípico con vientos fuertes y temperaturas estimadas de aproximadamente 50 grados bajo cero, a la altura en la que debía pasar la noche (6000 msnm).

Al transcurrir 72 horas desde que el montañista indio debía haber salido de la montaña, y al considerar las condiciones climáticas, además de su condición de experto, se presupone que si no pudo autoevacuarse es porque está en problemas. Entre otros, podría ocurrir que se encuentre:

- extraviado y desorientado;
- con extravío temporal: es decir, durante la inclemencia climática se extravió y anduvo alejándose del camino esperado; al momento de mejorar el clima se orientó aunque se encuentra lejos de su punto de salida;
- enfermo y sin poder desplazarse;
- aislado por la nieve, sin posibilidad de desplazarse;
- sin vida.

El COBR, en su calidad de actor, determina en su universo que el montañista está desaparecido, aislado y consecuentemente con algún grado de riesgo. En el universo de la supuesta víctima puede ser diferente. Tal vez decidió, ya estando en la montaña, continuar con otros ascensos en zonas que no estaban

previstas. Tal vez, simplemente, quiso quedarse más tiempo para disfrutar la montaña.

El universo real es independiente del observador y del actor. Puede considerarse que el mismo nunca puede ser captado en su plenitud por cualquiera de los mencionados y en él existe la posibilidad de que el montañista esté sin vida. En este caso, el fallecido se transformaría en un objeto, sin capacidad de decisión ni de acción.

En definitiva, se puede afirmar que el universo del actor o decisor, de la víctima como observador, y el del resto de los observadores (gente de prensa, comunidad de montañistas, sociedad en general) puede y seguramente será diferente.

El decisor nunca puede dejar de tener en cuenta que hay una vida humana en juego y que se generará un gasto de recursos económicos a gran escala. En algún momento, todo lo que el COBR haya decidido hacer o no hacer durante el operativo de búsqueda y rescate estará en la mirada y juicio de todos.

El COBR decide declarar a la persona desaparecida y aislada. Esto que parece obvio, en realidad no lo es. Es usual que los rescatistas reciban muchos llamados de personas solicitando la búsqueda y rescate de algún ser querido o conocido; sin embargo, al evaluar los casos que se denuncian, pocas veces se decide emprender operativos a tales fines.

A nivel de las empresas, en ocasiones los accionistas o dueños suelen creer que la suya está en crisis, cuando esto no necesariamente es considerado cierto por un observador experto. Luego de analizar la información con la que cuenta, el experto podría concluir que la estrategia que se está siguiendo es razonable y que los resultados positivos se verán en un horizonte de tiempo determinado, a futuro.

4. Riesgo y vulnerabilidad

El COBR deberá establecer el nivel de riesgo al que está expuesta la víctima y su **vulnerabilidad** (Randis, 2002), considerando que puede ser herido o recibir algún daño físico o moral. Si llegado el caso, considera que la víctima está expuesta a riesgos que puedan comprometer su integridad, deberá decidir el tipo de respuesta para desarrollar la búsqueda.

La vulnerabilidad, se entiende, es un concepto aplicable también a las empresas. Ante una misma crisis algunas empresas pueden ser más vulnerables que otras. La vulnerabilidad y el nivel de riesgo que se asume dependiendo de cuán propenso o adverso al riesgo sean quienes toman decisiones dentro de las empresas, determinará que, de alguna manera, se jueguen a ganar, a perder o a sostenerse según sea el escenario.

Retomando la idea de riesgo y vulnerabilidad en el hecho que se analiza, pueden plantearse algunos interrogantes.

¿Por qué consideran desaparecido al montañista? ¿Existe riesgo de que el montañista esté en peligro? ¿Estará en riesgo de muerte? ¿Dónde puede estar? ¿Es necesario emprender la búsqueda?

Es importante determinar el nivel de riesgo al que se estima que está expuesta la persona considerada desaparecida, porque de ese modo se determinará el tipo de respuesta para el trabajo de búsqueda (Setnicka, 1989). Por ejemplo, cuántos rescatistas enviar (dos, diez o cien), qué medios de transporte será necesario utilizar (animales de carga, helicópteros o motos de nieve), etc. Cuanto mayores sean los recursos económicos disponibles, más amplia será la gama de variables alternativas.

Algo similar sucede con una empresa en crisis. En ocasiones, las empresas en problemas tienen muchos recursos para invertir con el objetivo de superar la situación. Estos recursos pueden ser económicos, humanos, tecnológicos, etc. Así, resulta mucho más difícil decidir porque la gama de alternativas es más grande que si los recursos son pocos o escasos. Además, una mala decisión llevará a grandes pérdidas.

En consecuencia, resulta fundamental comprender los riesgos generados por la crisis en las empresas y generar respuestas acordes. Una mala decisión puede generar “rescates” con inversiones desmesuradas en proporción al problema.

Una alternativa posible para establecer el nivel de riesgo y planificar la búsqueda del montañista es la utilización de un protocolo, más aún cuando se cuenta con poca información disponible para decidir. Un ejemplo de esto es el Protocolo de Gestión de Emergencia del Riesgo del Parque Nacional Aconcagua. No obstante, cabe aclarar que los protocolos tendrán un alcance y varias limitaciones; por ello se hace necesario tener capacidad para evaluar y decidir en base a razonamientos derivados del caso y a cada situación particular.

Un protocolo, en términos generales, es un acuerdo entre profesionales expertos en un determinado tema, en el cual se han clarificado las actividades a realizar ante una determinada tarea (Lavado Nuñez *et al.*, 2004). Desde esta forma de ver las cosas, serían susceptibles de protocolizarse aquellas actividades físicas, verbales y mentales que son planificadas y realizadas por profesionales, incluyendo tanto actividades autónomas como delegadas (Sánchez Linares, 2001).

En las empresas a nivel de gestión, los protocolos pueden ser entendidos como la serie de consejos que se dan a través de libros a modo de “recetas”. Al igual que los protocolos de rescate, si esas recetas no son adaptadas y aplicadas por expertos corren el riesgo de fracasar. Los protocolos de rescate, del mismo modo que los libros que dan consejos de expertos, pueden servir tal vez como guía orientadora, pero no para ser aplicados taxativamente.

5. Los tiempos para el rescate

La relación entre el COBR y el rescate se asemeja a la relación que se da entre un experto consultor o un gerente contratado por los dueños o accionistas de

una empresa para diseñar y conducir a una empresa en crisis, o en medio de una crisis. En ese sentido, en lo referido a las empresas, podrían plantearse preguntas similares a las planteadas en situaciones de búsqueda para rescate.

¿Por qué se considera que la empresa está en un aislamiento? ¿Existe riesgo de que la empresa desaparezca o sufra grandes pérdidas? ¿Será necesario emprender, de alguna manera, el rescate de la empresa?

Cabe aclarar que se habla de empresa aislada cuando, a pesar de la crisis y los cambios en el entorno y el contexto, la misma permanece inerte. Y aun suponiendo que esta fuese su estrategia, la misma resulta incoherente ante la situación de mercado o de sus propios resultados.

En un primer momento se recaba la mayor información posible. Si la misma no resulta suficiente, se enuncian supuestos e hipótesis y se determina un nivel de urgencia o emergencia para emprender la búsqueda para el rescate. Es entonces cuando queda definido si se está ante un problema o no, y se estima el impacto probable como consecuencia del mismo. A partir de allí, se establece un plan que debe ser coherente con el nivel de urgencia declarado.

Resulta necesario valorar la urgencia relativa para poder estimar el nivel de respuesta. La urgencia relativa puede calcularse utilizando las tablas que propone el norteamericano Bill Wades (Setnicka, 1989) y se muestran en el Anexo. Según este autor, si en la tabla 1 la suma de factores de urgencia relativa es nueve, se aplica la tabla 2 para saber, a grandes rasgos, que la respuesta apropiada es la de **emergencia**.

Este riesgo presupone pérdida de la vida o consecuencias de daño físico y psicológico con altas probabilidades de que sean permanentes para la víctima, como, por ejemplo, la amputación de miembros del cuerpo o ceguera.

Para el hecho que se analiza, tanto en el ejercicio de búsqueda de información, análisis y procesamiento de datos, como en la construcción de alternativas utilizadas para decidir, el factor tiempo aparece como variable crítica y determinante.

La supervivencia en las agrestes zonas de las altas cumbres de la Cordillera de los Andes en condiciones de invierno es una práctica difícil y casi imposible de concretar si se pierde el equipo de protección para el frío o los medios para poder hidratar.

En tales situaciones, el margen de error es un aspecto que merece especial atención. El margen de error frente al peligro disminuye mientras más crítica es la variable tiempo. Cuando el tiempo es "cero", el margen de error prácticamente no existe (Randis, 2002).

Se conoce que una persona puede estar tres días sin consumir agua y treinta días sin comer; estos números, sin embargo, son aproximados y varían según las personas y determinantes de contexto como temperatura y humedad.

En el hecho que se estudia, el deportista estuvo dos días en la montaña dentro del tiempo; luego, transcurrieron 72 horas más durante las cuales no se tuvo noticias de él. Es decir, lleva 5 días en la montaña y tener dispuesto los recursos en la zona de búsqueda puede llevar dos días más, los que **suman 7 días**. Buscarlo y encontrarlo con vida nos da un margen confiable de entre 3 y 5 días como máximo. Después de ese tiempo las probabilidades de vida son mínimas.

Al iniciar la búsqueda se sabe que hay que tomar decisiones, pero por cada hora y cada día que transcurra, la probabilidad de supervivencia disminuye muy rápidamente.

Sin embargo, la disponibilidad de recursos económicos es muy alta. Este factor poco común a la hora de decidir genera una multiplicidad de alternativas y permite elaborar un plan con una multiplicidad de variables, pero al mismo tiempo complejiza la tarea de planificación y acción.

Siguiendo el protocolo, resta decidir las estrategias de búsqueda a utilizar para el equipo de primera respuesta.

El decisor es el COBR, quien formula los siguientes propósitos:

- encontrar a la víctima lo antes posible. Para encontrarla con vida no deben pasar más de 5 días desde iniciada la búsqueda;
- utilizar la menor cantidad de rescatistas factible y que estos se expongan a riesgos lo menos posible;
- utilizar la menor cantidad de recursos económicos posible.

Claramente, se trata de elegir una alternativa que tiene objetivos múltiples, pero que a la vez se confronta con otras alternativas. Los objetivos son los siguientes:

- 1) Hombres caminando: bajo protocolo, el primer paso es enviar un equipo de primera respuesta. Se trata de pocos hombres que realizarán el trayecto que tenía previsto la víctima, partiendo desde el último punto de avistaje (en adelante, UPA). Si no se encuentra se realiza una búsqueda ampliada con mayor cantidad de personas para rastillaje.
- 2) Helicóptero en misión de búsqueda: se envía un helicóptero con montañistas expertos, a fin de intentar visualizar rastros de la víctima y a la víctima de ser posible.
- 3) Motos de nieve: son equipos motorizados que se desplazan fácilmente por la nieve, principalmente y en general en la parte media y baja de la montaña.
- 4) Hombres con esquís: son montañistas experimentados que pueden desplazarse con rapidez en zona de nieve acumulada.

Resulta clave ordenar los elementos de la situación que se estudia en una matriz de decisión (Bonatti, 2011), dado que permitirá optimizar tiempos, aligerar análisis y minimizar esfuerzos, pretendiendo aplicar un criterio que deleve la alternativa óptima (ver tabla 1). Para develar la alternativa óptima resulta necesario

cuantificar las variables que operan en la matriz. En este sentido, dado que las escalas utilizadas son cualitativas (por ejemplo, una de ellas toma valores entre muy elevado y muy bajo) es conveniente sustituirlas por escalas cuantitativas. Las tablas 2 y 3 muestran la equivalencia entre las escalas originales y las escalas sustitutas.

Tabla 1. Elementos de la situación a tener en cuenta en una matriz de decisión

	Hombres caminando	Helicóptero	Motos de nieve	Hombres con esquís
Probabilidad de visualizar la víctima	Muy buena	Buena	Muy buena	Muy buena
Velocidad para cubrir área de búsqueda	Regular	Excelente	Muy buena	Buena
Costo de operación	Bajo	Muy elevado	Intermedio	Bajo
Riesgo para los rescatistas	Elevado	Bajo	Intermedio	Intermedio
Dificultad para coordinar	Elevado	Baja	Intermedia	Elevada
Tiempo para implementar	Intermedio	Muy bajo	Elevado	Elevado

Tabla 2. Escala sustituta para las variables costo, riesgo, dificultad y tiempo

Escala original	Escala sustituta
Muy elevado	0
Elevado	2,50
Intermedio	5
Bajo	7,50
Muy bajo	10

Tabla 3. Escala sustituta para las variables probabilidad y velocidad

Escala original	Escala sustituta
Excelente	10
Muy buena	7,50
Buena	5
Regular	2,50
Mala	0

El orden de preferencia considerando la importancia de las variables es el siguiente:

- 1) Probabilidad de visualizar a la víctima 0,20
- 2) Velocidad para cubrir el área de búsqueda..... 0,12
- 3) Costo de operación..... 0,08
- 4) Riesgo para los rescatistas..... 0,15
- 5) Dificultad para coordinar..... 0,05
- 6) Tiempo para implementar en terreno..... 0,40

Tabla 4. Orden de preferencias según importancia de las variables

		Hombres caminando	Helicóptero	Motos de nieve	Hombres con esquís
Probabilidad de visualizar víctima	0,20	7,50	5	7,50	7,50
Velocidad para cubrir área de búsqueda	0,12	2,50	10	7,50	5
Costo de operación	0,08	7,50	0	5	7,50
Riesgo para los rescatistas	0,15	2,50	7,50	5	5
Dificultad para coordinar	0,05	2,50	7,50	5	2,50
Tiempo para implementar	0,40	5	10	2,50	2,50
Total		4,9	7,7	4,8	4,75

La alternativa óptima de búsqueda es utilizar el helicóptero, con 7,7 puntos; seguida de hombres caminando, con 4,9. De esta manera, el primer recurso que se asegura en terreno es el helicóptero para buscar desde el aire.

Puede suceder que luego de varios vuelos de helicóptero no se haya visualizado a la víctima. Se presenta, nuevamente, la necesidad de decidir. En vez de utilizar el helicóptero para buscar por aire a la víctima se considera la posibilidad de transportar a los rescatistas a la base del cerro para minimizar los tiempos de búsqueda y los riesgos a los que estos se exponen.

A prima facie, parecería una alternativa dominante transportar por aire y no por tierra a los rescatistas. Podría pensarse en los beneficios de hacerlos llegar en media hora de vuelo en lugar de que tengan que caminar dos días por la nieve para llegar al campo base del cerro.

La ventaja de avanzar por tierra es que hay mayor seguridad de saber si el terreno es transitable o no lo es. En el peor de los casos, no podrán llegar a la zona de búsqueda, pero lograrán retornar sin riesgos si el clima empeora. De ese modo, los rescatistas tienen la seguridad de poder autoevacuarse ante un eventual cambio del estado del tiempo.

Los temporales de viento en zona de cordillera son muy frecuentes y pueden durar varios días; podría suceder que posteriormente a transportar en helicóptero a los rescatistas a la zona de búsqueda, empeoren las condiciones de clima, y el helicóptero no pueda retornar a buscarlos por varios días. En ese caso la única opción sería evacuar por tierra, siendo además totalmente incierto si la nieve los dejará atrapados o no.

6. Las decisiones concatenadas

El traslado de los rescatistas del deportista indio al campamento base implica la toma de decisiones secuenciales, por lo que el árbol de decisiones resulta una herramienta conveniente para representarlo. En el gráfico 1 se usa esta herramienta para representar el traslado, se muestra el horizonte de planeamiento y se puede ver lo particular de la situación.

El pronóstico del estado del tiempo tiene un 80% de probabilidad de cumplirse dentro de las 48 horas. A medida que transcurre el tiempo, conocer cómo será el estado del tiempo se vuelve cada vez más incierto.

Es así como la decisión de la alternativa S1 del traslado de los rescatistas por aire los posiciona en 30 minutos en la base del cerro; por lo tanto, la fase de acontecimiento es el tiempo $T2=1$ hora.

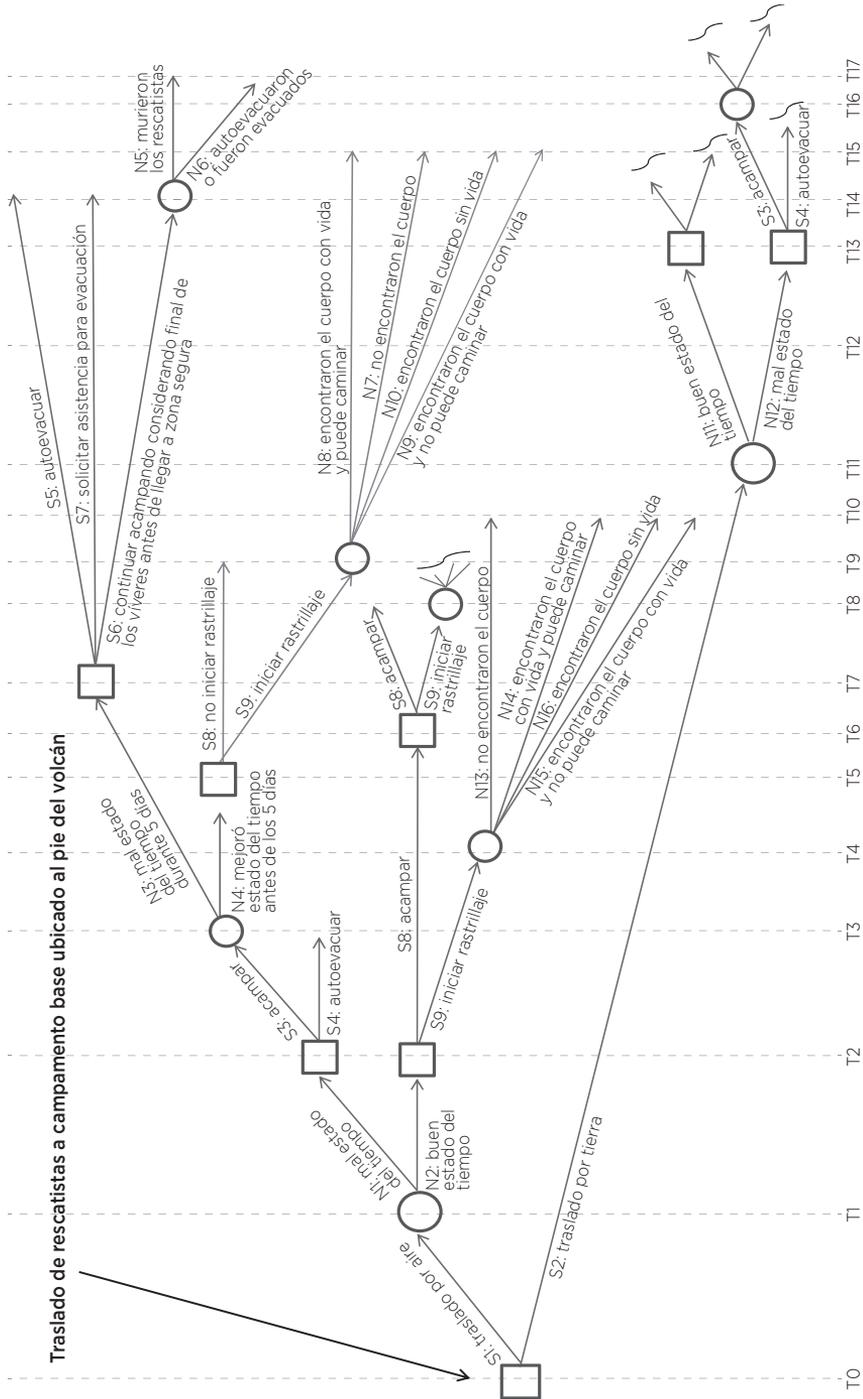
El COBR debe decidir si se inicia rastillaje o se acampa. Para ello, deberá tener en cuenta el estado del tiempo -cuya probabilidad de ser bueno es del 80%- , la hora del aterrizaje y el cansancio de la gente. La decisión S1 es una decisión bajo riesgo dado que se conoce la probabilidad de acontecimientos posibles.

Si se elige S2, la fase de acontecimiento es $T13=48$ horas. En zonas de cordillera la probabilidad de que se cumpla un pronóstico del clima más allá de 48 horas es muy baja, y el tiempo perdido puede ser la diferencia entre la vida y la muerte para la víctima. Cabe recordar que el margen de error para encontrarlo con vida es de entre 3 y 5 días, según como se estimó.

Al escoger la alternativa S2 los rescatistas se exponen a un acontecimiento climático prácticamente incierto, considerando que la información del estado del tiempo es aportada por el Servicio Meteorológico Nacional. Si no se cuenta con esa información desde el inicio, se podría haber aplicado el método bayesiano (Bonatti, 2011) mediante el cual se busca conseguir esta información en el SMN para realizar las estimaciones.

Como resultado del análisis se escoge la alternativa S1 y se espera que en un tiempo $T10=24$ horas se llegue a resultados que aumentan la probabilidad de encontrar a la víctima con vida.

Gráfico 1. Secuencia de decisiones posibles en el rescate



En una empresa en crisis, que se encuentra aislada, pueden utilizarse y/o desarrollarse guías de trabajo realizadas por expertos, tales como los protocolos.

Es sabido que cualquier empresa puede ser vulnerable ante los continuos y profundos cambios que sufren los mercados hoy. Tampoco puede negarse el riesgo elevado que asumen las empresas en la actualidad al operar en los mercados globales y más aún en los locales.

Por ello, se puede afirmar que para la toma de decisiones en una empresa en crisis, probablemente sea necesario elegir una alternativa con objetivos múltiples y que también tengan conflicto con las otras alternativas. Se tendrá que decidir, entonces, secuencialmente, en tiempos muy acotados y con márgenes de errores mínimos, para lo que el árbol de decisiones resultará una herramienta útil.

7. Conclusión

El caso de un ejercicio de rescate es interesante para analizar cómo se conjugan los diferentes conceptos inherentes a la toma de decisiones. Decisiones únicas de múltiples objetivos, decisiones secuenciales y horizontes de planeamiento en los que el tiempo juega un papel fundamental.

La incertidumbre es dinámica en el horizonte de tiempo, dado que en el corto plazo es posible estimar probabilidades sin problema; pero en el largo plazo se cae en una incertidumbre mucho mayor.

Aparece la posibilidad de utilizar un protocolo pero inevitablemente este puede ser aplicado parcialmente por las limitaciones propias de cada situación.

El estudio de la búsqueda y el rescate permitió analizar la toma de decisiones y su evolución en relación con la urgencia, aplicando protocolos y árbol de decisiones. Así, fue posible identificar y comprender el uso de conceptos claves para las empresas en períodos de crisis, en situaciones que demandan rapidez en las decisiones, en contextos complejos y con gran cantidad de información.

8. Anexo

Tabla 1. Valoración de los factores de urgencia relativa de Bill Wades

Perfil de la víctima

Edad

- Muy joven: 01
- Muy viejo: 01
- Otros: 02/03

Situación de la/s víctima/s

- Seguridad o probabilidad de que esté enfermo o herido: 01/02
- Sano: 03
- Atrapado: 01

Número de personas con problemas

- Uno: 01
- Más de uno: 02/03 (salvo si se cree que están separados)

Perfil meteorológico situación

- meteorológica adversa: 01
- Predicción de tiempo adverso dentro de 8 horas o menos: 01/02
- Predicción de tiempo adverso dentro de más de 8 horas: 02
- No se predice mal tiempo: 03

Equipo de la víctima

- Inadecuado para el terreno: 01
- Dudoso: 01/02
- Adecuado para el terreno: 03

Perfil de la experiencia de la víctima

- Sin experiencia - No conoce la zona: 01
- Sin experiencia - Conoce la zona: 01/02
- Con experiencia - No conoce la zona: 02
- Con experiencia - Conoce la zona: 03

Perfil del terreno y los peligros. Terreno

- peligroso u otros peligros: 01
- Poco o ningún peligro: 02/03
- Historia de los accidentes en la zona: 01/03

Observación: cuánto más bajo sea el valor de cada factor y la suma de todos los factores, más grave será la situación de la víctima y más urgente deberá ser la respuesta. Si ha transcurrido mucho tiempo hasta que se da el primer aviso, la urgencia relativa se verá incrementada.

Tabla 2. Respuesta apropiada según la valoración de urgencia

Suma de factores

- Entre 09 y 13: respuesta de emergencia
- Entre 14 y 19: respuesta moderada

- 20 y 25: respuesta evaluativa. ¿Es necesario actuar?
- Entre 26 y 28: ¿existe realmente una situación de emergencia?

9. Referencias bibliográficas

- Angriman, M.** (2011). La responsabilidad del rescatista y sus límites. Recuperado el 08 de mayo de 2019 de: https://www.rionegro.com.ar/columnistas/la-responsabilidad-del-rescatista-y-sus-limite-FWRN_701062
- Bonatti, P. (Coord.).** (2011). *Teoría de la decisión*. Buenos Aires: Prentice Hall/Pearson Educación de Argentina.
- Carta abierta Aconcagua. Caso Campanini [Video]*. (2012). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mCgPtI5KkDQ>
- Lavado Núñez, M. E. et al.** (2004). Registros y protocolos. *Higia de Enfermería: revista científica del colegio*, (57). Sevilla.
- Montañista indio, récord Guinness, está desaparecido en el Cerro Tres Cruces. (2 de abril de 2015). *La Gaceta*. Recuperado el 5 de julio de 2019 de: <https://www.lagaceta.com.ar/nota/632271/sociedad/montanista-hindu-record-guinness-esta-desaparecido-cerro-tres-cruces.HTML>
- Pavesi, P.** (2000). *La decisión*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Pavesi, P. J., Bonatti, P. & Avenburg, D.** (2004). *La decisión. Su teoría y práctica. Aplicaciones Conceptuales. Casos*. Buenos Aires: Norma.
- Parque Provincial Aconcagua.** (s/f). Protocolo de rescate. Recuperado el 5 de julio de 2019 de: http://www.aconcagua.mendoza.gov.ar/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=21:protocolo-de-rescate-ppa&id=2:normativas&Itemid=616
- Periodistas Cuyo Noticias.** (2009). *Rescate y muerte del guía mendocino Campanini [video]*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=RiAYbdf9Cew> <<https://www.youtube.com/watch?v=RiAYbdf9Cew>>
- Randis, A.** (2002). *Sistemas de seguridad en montaña*. Mendoza: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- Real Academia Española.** (2019). *Diccionario de la lengua española* (23ª ed.). Madrid: Autor. Disponible en: <https://dle.rae.es/>
- Rescate y muerte del guía mendocino Campanini. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Jz5fiTEWF9Q>
- Sánchez Linares, A. & Sanz Penon, C.** (2001). Protocolizar las actividades de Enfermería. *Revista Rol de Enfermería*, 24, pp. 67-74.
- Setnick, T. J.** (1989). *Manual de Rescate*. Barcelona: Ediciones Martínez Roca S.A.
- The Outdoor Journal.** (20 de abril de 2015). Interview with Hernán Augusto Parajón provides proof of Mastan's ascent of Cerro Tres Cruces. *The Outdoor Journal*. Recuperado el 9 de mayo de 2019 de: Disponible en: <https://www.outdoorjournal.com/news-2/exclusive-interview-with-hernan-augusto-parajon-provides-proof-of-mastans-ascent-of-cerro-tres-cruces/>

Economía globalizada: impacto del comercio electrónico en las pymes de la ciudad de Santa Rosa, La Pampa⁽¹⁾

Camila Sánchez

*Universidad Nacional de La Pampa. Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas.
Santa Rosa, Argentina*

✉ camisanchez0296@gmail.com

📅 *Fecha de recepción: 20/11/2018 - Fecha de aceptación: 04/02/2019*

Cómo citar este artículo: Sánchez, C. (2019). “Economía globalizada: impacto del comercio electrónico en las pymes de la ciudad de Santa Rosa, La Pampa”. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 9, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2019-v9n2a06>

Resumen: Vivimos en un mundo en constante evolución. Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han avanzado hasta el punto de modificar la cotidianeidad de la sociedad, la cual realiza cada vez más acciones vía Internet.

Debido a la globalización en la red de los últimos años, las pymes han ido modificando el modo de comercializar sus bienes y/o servicios. Son cada vez más las que se incorporan a esta nueva modalidad de negocios, lo cual impacta directamente en la economía del país.

La causa se debe a que tanto empresas como consumidores gozan de ciertos beneficios que el comercio electrónico conlleva, los cuales se analizarán en el presente trabajo.

Este trabajo se ocupó de investigar acerca del impacto que el *e-commerce* genera en las pymes de la ciudad de Santa Rosa, enfatizando los efectos del



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).

(1) Este trabajo se desarrolló bajo la tutoría del profesor Federico Ambrosio en el marco de la materia “Introducción al conocimiento científico y a la metodología de la investigación”, que corresponde a la carrera de Contador Público Nacional, dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam.

mismo en los consumidores. Para ello, se inició el trabajo aludiendo al contexto internacional, analizando posteriormente de manera general a nivel país, para luego abordar el tema especialmente en la capital pampeana. Asimismo, se indagó sobre sus ventajas y desventajas realizando un análisis FODA. Por último, se investigó la cantidad de empresas del medio que utiliza comercio electrónico realizando encuestas, considerando una muestra de diez pymes.

Palabras clave: tecnologías de la información y comunicación; Internet; globalización; comercio electrónico; consumidores.

Globalized economy: the impact on the electronic commerce on the pymes of Santa Rosa City, La Pampa

Abstract: We live in a world in constant evolution. The information technology and communication have advanced to the point of change the everyday life of society, which performed more and more shares via the Internet. Due to globalization in recent years NET, SMEs have been changing the mode of marketing their goods or services. They are more and more which are incorporated into this new form of business, which directly impacts on the country's economy. The cause is due to that, both companies and consumers, enjoy certain benefits resulting from e-commerce, which will be analysed in the present work. This work dealt with research on the impact that e-commerce generated in SMEs in the city of Santa Rosa, emphasizing the impact on consumers. To do this, work began referring to the international context, analyzing then generally at level country, to then address the issue especially in the pampean capital. You were also asked about their advantages and disadvantages doing a SWOT analysis. Finally, investigated the number of taxpayers using e-commerce doing surveys, whereas a sample of ten SMEs.

Keywords: technologies of information and communication; Internet; globalization; e-commerce; consumers.

Economía global: o impacto do comércio eletrônico nas pequenas e médias empresas da cidade de Santa Rosa, La Pampa

Resumo: Nós vivemos em um mundo em constante evolução. As tecnologias de informação e comunicação avançaram a ponto de modificar o cotidiano da sociedade, que está realizando cada vez mais ações via Internet.

Devido à globalização na rede dos últimos anos, as pymes vêm modificando a forma como comercializam seus produtos e/ou serviços. Mais e mais pessoas estão aderindo a essa nova modalidade de negócios, que impacta diretamente a economia do país.

A razão é que, tanto empresas quanto consumidores, usufruem de certos benefícios que tras o comércio eletrônico, que serão analisados neste trabalho.

Este trabalho tratou do impacto que o e-Commerce gera sobre as pymes na cidade de Santa Rosa, enfatizando seus efeitos sobre os consumidores. Para fazer isso, o trabalho começou referindo-se ao contexto internacional, analisando depois de maneira geral no nível do país, e depois abordando a questão especialmente na capital de La Pampas. Da mesma forma, suas vantagens e desvantagens foram investigadas através da realização de uma análise SWOT. Por fim, investigamos o número de empresas do meio que utilizam o comércio eletrônico realizando pesquisas, considerando uma amostra de dez pymes.

Palavras chave: tecnologias de informação e comunicação; Internet; globalização; comércio eletrônico; consumidores.

1. Introducción

El comercio electrónico dio un gran salto en los últimos años; son cada vez más las empresas que se incorporan a este nuevo mundo de negocios en red potenciando de esta forma sus ventas y posicionamiento, accediendo a nuevos mercados no explorados anteriormente.

Por lo expuesto, lo que se pretendió analizar e investigar fue cómo el comercio electrónico impacta en las ventas y posicionamiento de las empresas pymes de la localidad de Santa Rosa que implementaron esta modalidad en los últimos dos años, poniendo foco en el sector servicios/comercial de venta minorista y en cómo ello estimula las tendencias de los consumidores de dicha ciudad, es decir, si a partir del mismo sus compras se ven aumentadas o no, y todo lo que la venta *online* conlleva (tener el medio disponible para lograrla, los conocimientos necesarios, etc.).

2. Marco teórico

En principio, cabe aclarar el concepto de “pymes”, el cual hace referencia a las pequeñas y medianas empresas industriales, comerciales, entre otras, de número de trabajadores reducido, que obtienen ingresos moderados. Son importantes debido a que constituyen las organizaciones más capaces de adaptarse a los cambios tecnológicos y establecen la mayor fuente creadora de empleo, lo que implica un factor fundamental para la distribución de ingresos a la clase baja y media, fomentando el desarrollo económico de la Nación (Di Ciano, 2016).

Al respecto, afirma el Ministerio de Producción (2016) que hay más de 850.000 pymes en nuestro país, las cuales constituyen el 98% del total de empresas, que a su vez representan el 70% de los puestos de trabajo, el 40% promedio del total de ventas anuales y se adueñan del 10% del total de las exportaciones.

Las pequeñas y medianas empresas constituyen una porción muy significativa de las economías de mercado. Dentro de esta categoría existen diversos emprendimientos, como empresas unipersonales, empresas de familia, empresas con distintos grados de informalidad, empresas que abastecen mercados localizados, empresas con tecnologías de punta, compitiendo o complementándose con empresas grandes (FIEL, 1996).

A la hora de definir los canales de distribución, dichas empresas deben hacer un análisis horizontal del proceso de comercialización, como lo es la cantidad de producto que se pretende distribuir, el tamaño del mercado, el territorio en donde se hará, el presupuesto disponible, etc. Se define a los canales de distribución como aquellos medios que utilizan las empresas para lograr que el producto transite el camino que va desde el productor hacia el consumidor final (BBVA, 2018).

El fenómeno de la globalización ha generado nuevas tecnologías que fueron modificando los paradigmas del *marketing*. Subsiguientemente surgieron nuevos canales de distribución, cada vez más refinados y con mayores exigencias

por parte de los consumidores. Así, en la actualidad, muchas empresas eligen como un nuevo canal de colocación de sus productos el *e-commerce* o comercio electrónico (Martínez, 2017).

El comercio electrónico tuvo sus primeros indicios hacia fines de la década de los 90 con el desarrollo de las tecnologías informáticas y las telecomunicaciones. Así, nació un nuevo proceso de oferta y demanda, en donde tanto oferentes como demandantes asentaron sus transacciones en los medios electrónicos, dando lugar a empresas y consumidores digitales (Oropeza, 2018).

Según Ponziani (2013), el *e-commerce* se basa en la distribución, compra, venta, *marketing* y suministro de información de productos o servicios por medio de internet, lo que significa estar disponible en cualquier momento y en cualquier lugar.

El motivo por el cual dichas empresas adoptan tal modo de distribución es amplio, ya que no solo beneficia a las mismas, sino también a los consumidores. Dentro de las ventajas que otorga a los vendedores, se puede mencionar la posibilidad de ingresar a un mercado global con una demanda en continuo crecimiento, poder ofrecer una mayor y más completa información a los usuarios, entre otras. A su vez, los beneficios que brinda a los consumidores son, entre otros, los siguientes: acceso a una mayor información sobre el producto que pretenden adquirir, la posibilidad de comparar precio y calidad entre varios oferentes, comodidad en la búsqueda de bienes y servicios que se necesiten (Martínez, 2017).

Por lo tanto, el comercio electrónico consiste en un nuevo esquema de negocio que reúne a compradores y vendedores en un espacio virtual, permitiéndoles hacer transacciones cuándo y dónde deseen (Alonzo, 2010). Esto admite que las empresas puedan incrementar sus ventas, como así también ampliar su oferta y disminuir el costo que conlleva instalar un punto de venta físico (Cruz del Sur, 2015).

Existen distintos tipos de comercio electrónico, dependiendo de quién interviene, de qué manera intervienen y qué tipo de intercambio se realiza. Así podemos encontrarnos con los siguientes:

- **B2C (*business to consumer*):** quien vende es una empresa y quien compra es un consumidor.

Constituye la inserción al mercado virtual de la habitualidad del mercado tradicional. Es el tipo de comercio electrónico que realizan las empresas al ofrecer sus productos y los consumidores de los mismos. El proceso incluye desde el fomento por parte del oferente de sus productos a través de páginas web, hasta la concreción de la transacción económica, originada con el pago del producto a través de tarjetas de crédito, débito u otro modo de pago.

- **B2B (*business to business*):** quien vende y quien compra es una empresa.

Es el tipo de comercio electrónico en el cual actúan dos empresas: un productor del bien o servicio, quien le provee a un mayorista, el cual a su vez lo distribuirá hacia consumidores finales.

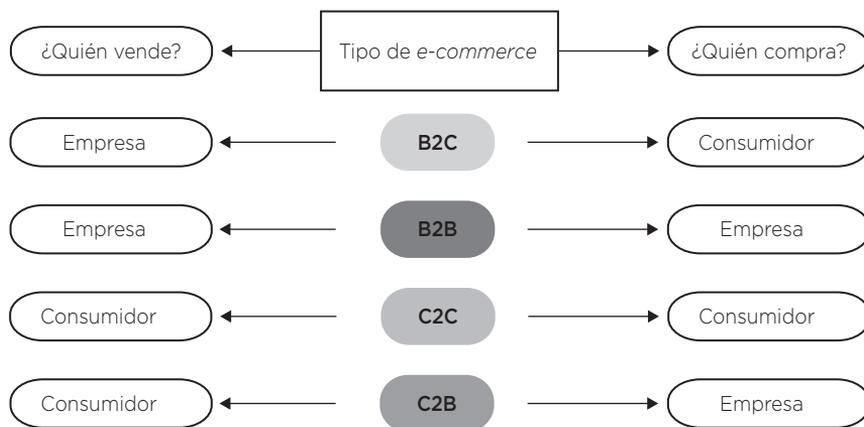
- **C2C (consumer to consumer):** quien vende y quien compra es un consumidor.

Es el menos significativo respecto a la planificación y dirección de las empresas. A través de este tipo de comercio electrónico, se efectúan intercambios de productos o servicios entre particulares, actuando la empresa como mera intermediaria, cobrando por sus servicios.

- **C2B (consumer to business):** quien vende es un consumidor y quien compra es una empresa (Valero, 2014).

Finalmente, el C2B constituye un tipo de comercio electrónico en donde el consumidor le brinda información sobre consumo a la empresa, a cambio de alguna contraprestación. La información que suministran se refiere a intenciones de compra, respuesta a encuestas *online*, comparaciones de productos, entre otras.

Gráfico 1. Tipos de comercio electrónico según quién compra y quién vende



Fuente: Valero (2014).

Así fue como internet impulsó un profundo cambio en el comercio, y consecuentemente, en el consumo (Alonzo, 2010).

3. Trabajo de campo

3.1. Una mirada global

3.1.1. El mundo

Desde una perspectiva mundial, el *e-commerce* constituye el 4,60% del mercado global de consumo masivo; asimismo, del total del crecimiento mundial de la industria del consumo masivo, el comercio electrónico contribuye con el 36%, liderado por China y Estados Unidos, seguida de otras grandes economías como lo son Corea del Sur, Reino Unido, Japón y Francia (Rodríguez, 2017).

Ejemplificando, la página web Alibaba constituye una inmensa empresa china basada en una plataforma virtual en la que muchas empresas pueden comprar y vender a otras empresas en cantidades industriales.

Otra empresa importante de comercio electrónico es Amazon, la cual se encuentra en constante crecimiento, afectando el *retail* o comercio minorista. Según publicó iProfesional, Sears, uno de los locales más emblemáticos de Estados Unidos, ha quebrado recientemente, el cual se suma a los 8600 que cerraron sus puertas en 2017 y se espera que la tendencia continúe en los próximos años. Etiquetado como “el apocalipsis del *retail*”, este fenómeno tiene un alcance global, especialmente con la proliferación de las redes sociales y las tiendas *online*, siendo Amazon uno de los principales responsables. Con el 20% de las ventas canalizadas por medios *online*, la tendencia marca una transformación en las preferencias de los compradores.

3.1.2. América Latina

En Latinoamérica, la venta *online* representa apenas un 0,20% del total. Sin embargo, Argentina constituye el país que lidera el comercio electrónico en dicha región, aunque aún se encuentra en una etapa emergente. Asimismo, América Latina está prorrumpiendo como un nuevo lugar de desarrollo para la canasta de productos de consumo masivo *online* (Rodríguez, 2017).⁽²⁾

Un ejemplo de empresa latinoamericana de ventas *online* lo constituye Mercado Libre, siendo la plataforma virtual con mayor importancia de la región, presente en 13 países. Al respecto, afirma Karen Bruck, directora de Ventas Corporativas de Mercado Libre: “Hay déficit de oferta. La demanda está, todos estamos prendidos al celular. Nosotros tenemos unas 100 mil visitas por minuto”.

Otros ejemplos de empresas latinoamericanas de ventas *online* son Netshoes, Falabella, Aliexpress, Dafiti, Fotter, entre otras.

3.1.3. Algunos datos estadísticos del comercio electrónico

A pesar de la caída en el consumo que se pudo ver en los últimos años, el comercio electrónico ha sido la excepción, afirma Deloitte.⁽³⁾ La facturación en Argentina en 2016 creció un 51% respecto a 2015, en 2017 un 52% respecto a 2016, y en 2017 con una facturación de \$156.300.000. Asimismo, en el primer semestre del año 2018 aumentó en un 66% más que el año anterior, es decir que en el país hay dos operaciones por segundo y se gastan más de \$370.000 por minuto.

(2) Luis Alfredo Rodríguez es experto de Shopper & Retail, de Kantar Worldpanel Argentina.

(3) Es la marca bajo la cual decenas de miles de profesionales comprometidos en firmas independientes alrededor del mundo colaboran para otorgar servicios de auditoría, consultoría, asesoría financiera, impuestos y servicios relacionados para sus clientes.

La explicación de este crecimiento en un contexto económico tan adverso se debe a la certidumbre que genera comprar por internet. Afirma Alberto Calvo, presidente de la CACE, al respecto:

El consumidor ya sabe qué quiere y cómo lo quiere. Y se vuelve cada vez más eficiente para elegir sus productos *online*. Una explicación de esto es que en tiempo de incertidumbre, comprar por internet se vuelve más racional, ya que se ahorra energía, tiempo de compra y dinero. Porque permite comprar opciones de precio y entrega.

Según un estudio anual de la Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE), 9 de cada 10 argentinos conectados a internet compró *online* alguna vez, a pesar de ser bajo el volumen de adultos bancarizados, lo que hace que les sea inusual el pago con tarjeta de crédito. Además, existe cierta desconfianza con respecto a la privacidad de sus datos.

Al momento de elegir una tienda *online*, los argentinos buscan mejores precios, medios de pago, logística y promociones bancarias.

En conclusión, mundialmente el comercio electrónico representa apenas un 5% del total de consumo masivo, aunque se espera que el mismo continúe en permanente crecimiento. Además, podemos concluir que China y Estados Unidos encabezan el *ranking* de los países que mayores ventas tienen a través de esta modalidad.

Para el caso de América Latina en particular, a pesar de que las ventas *online* no alcanzan el 1%, Argentina constituye el país que lidera el *e-commerce* en la región, y las ventas en línea registran un constante crecimiento que se espera continúe en los próximos años. Dicha modalidad ha sido la excepción a la baja en el consumo que se dio en nuestro país en los últimos años.

3.2. Ventajas y desventajas del comercio electrónico

3.2.1. Análisis FODA

Un análisis FODA constituye una herramienta de planificación estratégica, diseñada para efectuar análisis internos y externos de una empresa, mercado, organización, etc.

Al confeccionar un análisis de este tipo, lo que se pretende es observar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del comercio electrónico.

En lo que respecta a las *fortalezas*, el *e-commerce* constituye un mercado global que le es posible gracias a internet. Permite eliminar los límites geográficos en toda transacción comercial, como así también los límites horarios. Además, existe una gran cantidad de información que les admite a los consumidores analizar, comparar y medir los productos. El comercio electrónico contribuye a una mayor relación entre distribuidores y productores, como así también entre estos y los clientes, lo que se traslada en una mayor competitividad y productividad adaptándose a las necesidades de los consumidores, permitiendo mejorar

la calidad de los productos. Otra fortaleza se basa en que dicha modalidad de comercio le concede a la empresa la posibilidad de optimizar la eficiencia de su red logística, mejorando la rapidez en el servicio y reduciendo los costos, debido a la contracción en la cantidad de intermediarios que concibe el *e-commerce*. Todo lo expuesto se traslada a una disminución de los costos que conlleva un comercio tradicional.

Las **oportunidades** que trae aparejadas este comercio le competen a las empresas, puesto que permite adaptarse con mayor facilidad a los nuevos mercados, operar a nivel mundial sin necesidad de realizar grandes trámites burocráticos. También tienen su beneficio las entidades financieras, quienes aprovechan los medios de pago *online*.

Respecto a las **debilidades**, se pueden mencionar las siguientes: desde el punto de vista de la telecomunicación, el comercio electrónico sobrelleva altos costos relacionados con la conexión de internet a alta velocidad, contratación de servidores, etc.; otra debilidad es la dependencia de las tecnologías de la información y de la comunicación; la insuficiente e infructuosa legislación; la imposibilidad de poder ver físicamente el producto, experimentarlo antes de adquirirlo, lo que le genera mayor indecisión al cliente, como así también la desconfianza del mismo sobre los medios de pago digitales (aunque son cada vez mayores los protocolos de seguridad).

Finalmente, en lo concerniente a **amenazas**, existe el peligro de que ciertas pymes se inserten en el mercado de manera desacertada, debido a la falta de medios; las compañías deben informarse para aprovechar los recursos disponibles y posicionarse apropiadamente. Además, un gran número de la población no accede a estos mercados, pues no tienen los conocimientos o medios necesarios para lograrlo. Asimismo, la constante evolución tecnológica exige que el comercio electrónico deba redefinirse y adecuarse a los cambios de la manera más inmediata posible para evitar la exclusión de la empresa del mercado. En último lugar, cabe aclarar la inseguridad, como ya se dijo, que le genera al cliente dicha modalidad, lo que proporciona una amenaza a la estabilidad de las empresas insertas en la misma.

Concluyendo, las fortalezas y oportunidades son mayores a las debilidades y amenazas, siempre que las empresas sepan adaptarse a tiempo a los continuos cambios tecnológicos. El comercio electrónico continúa en constante crecimiento, y las empresas que no puedan adecuarse al mismo verán disuadida la posibilidad de posicionarse correctamente en el mercado.

3.3. Las TIC y el e-commerce

La evolución en las tecnologías de la información y de internet ha ido revolucionando la forma tradicional de hacer negocios, lo cual provoca una constante adaptación de las empresas a las mismas.

Actualmente, las empresas integran las TIC en todas sus áreas para que formen parte estructural del modelo de negocio. Dichos avances han generado numerosas ventajas para las diferentes compañías que las insertan en sus estructuras, tales como mayor satisfacción y fidelidad de los clientes, una mejor imagen de la compañía, disminución de los costos, entre otras.

Es por esto que adquiere una importancia cada vez mayor la implementación de una estrategia empresarial digital al momento de desarrollar el *e-commerce*.

3.3.1. El marketing digital

La evolución tecnológica mencionada anteriormente le ha permitido a las empresas tener mayor información acerca de sus clientes, los sectores de interés, sus gustos personales, etc., lo cual ha generado una mutación del *marketing* tradicional, en donde se estudiaba a consumidores pasivos, al *marketing digital* a través del cual se atiende a participantes involucrados. En esencia, se puede decir que el *marketing* digital aparece como un nuevo rumbo para el desarrollo de estrategias empresariales en un contexto de constante evolución tecnológica.

3.3.2. Las TIC en la logística de un comercio electrónico

La logística tiene una gran importancia para cualquier empresa, ya que le permite a la misma ser más eficiente en materia de distribución, *stocks*, etc. Al aplicar las TIC en la logística de una compañía, le genera una mayor productividad al introducir mecanismos automáticos para los diferentes procesos que la integran, como lo es la recogida e identificación de los productos, como así también el recorrido de los mismos. Todo esto conlleva a una reducción de los costos y una mayor eficiencia en la gestión.

En conclusión, en la actualidad las empresas deben adaptarse rápidamente a las nuevas tecnologías si lo que pretenden es tener un mercado competente. La adecuada gestión de la tecnología tanto en el producto como en su producción puede ser elemental para el éxito de un producto en el mercado como de la empresa en general.

3.4. Efecto sobre los consumidores

El perfil del consumidor *online* se basa en una persona concientizada y adaptada a las posibilidades del nuevo medio. Existen dos factores que diferencian dos tipos de consumidores:

- Quienes desean un ahorro de tiempo: son aquellos que buscan rapidez, sencillez y seguridad.
- Quienes desean un ahorro de dinero: son aquellos que disponen de mucho tiempo y lo que pretenden es buscar el producto deseado al menor precio posible.

Se puede decir que la producción se ajusta al gusto del cliente. Al respecto, destaca Sebastián Sánchez Fay “que, a partir de la llegada de esta nueva modalidad de comercialización, las personas tienen más voto, pudiendo elegir y ser más exigentes respecto del producto que demandan. Actualmente, es el consumidor quien define las condiciones de venta mucho antes de elegir el producto”.⁽⁴⁾

Además, sostiene que son cada vez más los consumidores que se animan a la nueva modalidad de negocios, a pesar de que, generalmente por cuestiones de edad, se observe cierta desconfianza. Sin embargo, la misma tiende a desaparecer con los diferentes medios de pagos que se encuentran autorizados, por lo que brindan una mayor seguridad, como Paypal, Dineromail, MercadoPago, entre otros.

El entrevistado cree que hay un segmento que se adapta rápidamente, generalmente aquellos con menos de 30 años, quienes lo perciben como algo natural. Esto se debe a la masividad de los celulares y los medios electrónicos, los cuales actúan como grandes disparadores. Afirma que sin el celular el comercio electrónico no hubiese tenido el auge que tiene en la actualidad. Entre los 30 y 50 años cree que hay más apertura, mayor elección de un comercio u otro. Finalmente, sostiene que existe una mayor resistencia en los adultos mayores, debido a una cuestión lógica de adaptarse a los cambios, especialmente a la tecnología.

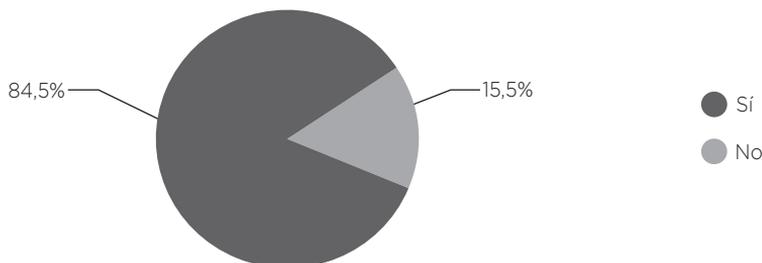
Asimismo, de acuerdo a las encuestas realizadas a los consumidores de Santa Rosa y alrededores, se pudo concluir que, de la muestra de 110 personas, el 86,4% es menor de 30 años y solo el 1,8% tiene más de 50 años. A su vez, de los encuestados, el 89,1% hace uso de tarjetas de débito o crédito, y el 84,5% ha comprado alguna vez a través de internet.

El 70,3% del total de los encuestados que alguna vez adquirieron algún bien o servicio por internet lo hace con una frecuencia muy baja, que no alcanza a ser una vez por mes. Solo un 4% compra aproximadamente tres veces por mes. Sin embargo, a pesar de los resultados de la encuesta, el 59,1% prefiere acudir al punto de venta físico en lugar de adquirir los productos a través de la web.

En resumen, actualmente son los consumidores quienes definen la producción de las distintas empresas que comercializan *online*. El segmento de personas menores de 30 años encabeza el *ranking* de “cyberconsumidores”, mientras que las personas mayores de 50 años son más reacias al comercio electrónico por cuestiones lógicas de edad. Además, aproximadamente el 85% compró alguna vez a través de la web, aunque la frecuencia con que lo hacen es muy baja. Sin embargo, la mayoría de los consumidores siguen acudiendo a los puntos de venta en lugar de adquirir los productos a través de internet, aunque la tendencia nos indique que dicha situación podría revertirse.

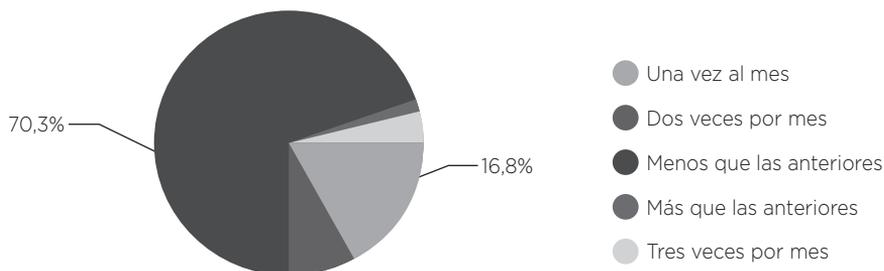
(4) Comunicación personal, de fecha 16 de octubre del 2017.

Gráfico 2. ¿Ha comprado alguna vez a través de internet?



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 3. Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿con qué frecuencia lo hace?



Fuente: elaboración propia.

3.4.1. Estrategias de fidelización online

En la actualidad, adquieren gran importancia los programas empresariales que tengan que ver con la fidelización de los clientes para poder lograr buenos resultados. Para ello se deben implementar buenas estrategias de comunicación con los mismos, manteniendo una interacción dinámica y estableciendo tácticas que permitan definir el perfil de las personas a quienes la empresa se dirige. Así, se podrá emplear una relación que sirva de nexo para generar continuas compras.

Concluyendo, una empresa va a destacarse sobre otra si aporta valor. Esto lo puede lograr permitiendo comunicaciones con el cliente en donde se exprese libremente, y estar pendiente de manera continua de los disgustos del mismo para poder modificarlo. Fidelizar clientes constituye una inversión para aumentar las ventas y disminuir los costos.

3.5. Legalidad y seguridad

3.5.1. Medios de pago

Los medios de pago constituyen un elemento crítico en el comercio electrónico, siendo la seguridad de los mismos la principal inquietud de los consumidores.

3.5.2. Tipos de medios de pago

Existen los pagos *offline*, a través del cual se realizan transferencias bancarias o pagos contra reembolso. Los consumidores *online* los consideran seguros debido a que no existe transferencia de datos bancarios.

Por otro lado se encuentran los pagos *online*, que hacen referencia al pago con tarjetas de débito o crédito, por aplicaciones de pago electrónico como PayPal, E-Gold, MoneyBookers, etc.

Actualmente, los medios de pago son, generalmente, los siguientes:

- **Contrareembolso:** brinda una amplia seguridad al comprador, ya que no deberá realizar el pago hasta tanto no reciba el producto en su domicilio y verifique que es el correcto.
- **Transferencia bancaria:** en este medio de pago, el vendedor debe notificarle al comprador la cuenta bancaria, quien tendrá que hacerle la transferencia para que se efectúe el pedido.
- **Tarjetas de crédito o débito:** constituye el medio más habitual tanto nacional como internacionalmente, debido a la integridad de tarjetas que se aceptan. Es un sistema que prestan las entidades bancarias, interviniendo el banco adquirente o del vendedor y el banco emisor o del comprador. A través de este medio de pago, el consumidor debe introducir los datos de identificación de la tarjeta, la fecha de caducidad y el código de validación. Dichos datos no son conocidos por el vendedor, ya que el proceso se realiza a través de los servidores del banco, otorgándole una mayor seguridad.

Sin embargo, este modelo de pagos constituye la mayor preocupación de los vendedores *online* por lidiar con el principal obstáculo para el desarrollo del *e-commerce*.

- **PayPal:** constituye el sistema de pago *online* más avanzado y utilizado a nivel mundial. Ofrece una destacada seguridad tanto para el comprador como para el vendedor debido a su sistema de gestión de fraude, que permite disminuir los horizontes de pérdida de los clientes. Además, posee un sistema de resolución de disputas que permite intervenir en las reclamaciones de compradores y vendedores.

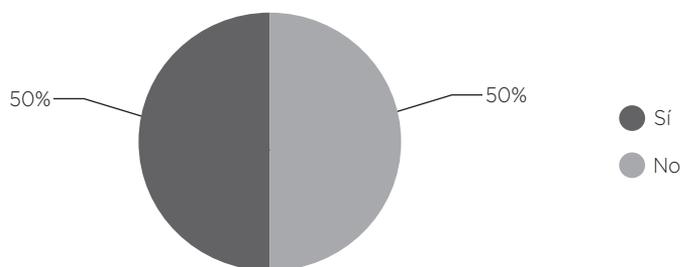
En esencia, las empresas que implementen el comercio electrónico deben contar con un medio de pago electrónico seguro para poder atraer a sus clientes y, por consiguiente, potenciar sus ventas, puesto que es uno de los principales puntos que tienen en cuenta los consumidores.

3.6. Pymes de la ciudad de Santa Rosa

Analizando a las pymes de la ciudad, y luego de haber realizado las encuestas correspondientes, se pudo concluir que el 90% de las empresas estudiadas utiliza páginas web para ofrecer sus productos; sin embargo, solo la mitad de

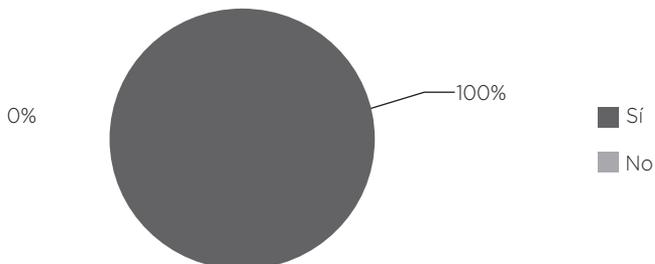
las mismas recurren a la modalidad de ventas *online* y puede observarse que han visto incrementar sus ventas a partir de su implementación. De esta manera, por cuestiones lógicas, dichas empresas han visto disminuir el caudal de consumidores que acuden al punto de venta físico. A pesar de lo antedicho, la evolución del comercio electrónico se encuentra en constante crecimiento, al igual que las tendencias de las empresas a insertarse en el mismo. Por su parte, las empresas que no utilizan la modalidad se mostraron interesadas en realizar las inversiones correspondientes para implementarla, con lo que se comprueba que el *e-commerce* evoluciona constantemente.

Gráfico 4. ¿Utiliza modalidad de ventas *online*?



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5. De ser afirmativa la respuesta anterior, ¿se incrementaron sus ventas?



Fuente: elaboración propia.

4. Conclusión

Mundialmente el comercio electrónico representa apenas un 5% del total de consumo masivo, aunque se espera que el mismo continúe en permanente crecimiento. Además, podemos concluir que China y Estados Unidos encabezan el *ranking* de los países que mayores ventas tienen a través de esta modalidad.

Para el caso de América Latina en particular, a pesar de que las ventas *online* no alcanzan el 1%, Argentina constituye el país que lidera el *e-commerce* en la región, y las ventas en línea registran un constante crecimiento que se espera

que continúe en los próximos años. Dicha modalidad ha sido la excepción a la baja en el consumo que se dio en nuestro país en los últimos años.

Luego de realizar un análisis FODA, se pudo concluir que las fortalezas y oportunidades son mayores a las debilidades y amenazas, siempre que las empresas sepan adaptarse a tiempo a los continuos cambios tecnológicos. El comercio electrónico continúa en constate crecimiento y las empresas que no puedan adecuarse al mismo verán disuadida la posibilidad de posicionarse correctamente en el mercado.

Además, en la actualidad las empresas deben adaptarse rápidamente a las nuevas tecnologías si lo que pretenden es tener un mercado competente. La adecuada gestión de la tecnología tanto en el producto como en su producción puede ser elemental para el éxito de un producto en el mercado como de la empresa en general.

Al analizar el efecto sobre los consumidores, actualmente son ellos mismos quienes definen la producción de las distintas empresas que comercializan *online*. El segmento de personas menores de 30 años encabeza el *ranking* de “cyberconsumidores”, mientras que las personas mayores de 50 años son más reacias al comercio electrónico por cuestiones lógicas de edad. Además, aproximadamente el 85% compró alguna vez a través de la web, aunque la frecuencia con que lo hacen es muy baja. Sin embargo, la mayoría de los consumidores siguen acudiendo a los puntos de venta en lugar de adquirir los productos a través de internet, aunque la tendencia nos indique que dicha situación podría revertirse.

También se pudo concluir que una empresa va a destacarse sobre otra si aporta valor. Esto lo puede lograr permitiendo comunicaciones con el cliente en donde se exprese libremente, y estar pendiente de manera continua de los disgustos del mismo para poder modificarlo. Fidelizar clientes constituye una inversión para aumentar las ventas y disminuir los costos.

Con relación a las maneras de realizar el reembolso de las transacciones, las empresas que implementen el comercio electrónico deben contar con un medio de pago electrónico seguro para poder atraer a sus clientes y, por consiguiente, potenciar sus ventas, puesto que es uno de los principales puntos que tienen en cuenta los consumidores.

Finalmente, analizando a las pymes de la ciudad y luego de haber realizado las encuestas correspondientes, se pudo concluir que el 90% de las empresas estudiadas utiliza páginas web para ofrecer sus productos; sin embargo, solo la mitad de las mismas recurren a la modalidad de ventas *online* y puede observarse que han visto incrementar sus ventas a partir de su implementación. De esta manera, por cuestiones lógicas, dichas empresas han visto disminuir el caudal de consumidores que acuden al punto de venta físico. A pesar de lo antedicho, la evolución del comercio electrónico se encuentra en constante crecimiento, al

igual que las tendencias de las empresas a insertarse en el mismo. Por su parte, las empresas que no utilizan la modalidad se mostraron interesadas en realizar las inversiones correspondientes para implementarla, con lo que se comprueba que el *e-commerce* evoluciona constantemente.

Para concluir con el trabajo, es de suma importancia aclarar que la hipótesis planteada al iniciar el mismo ha sido corroborada, ya que el 100% de las empresas encuestadas que implementaron la modalidad de comercio electrónico han visto incrementadas sus ventas a partir del mismo.

Sin embargo, el 40% de los consumidores prefiere comprar a través de internet en lugar de acudir al punto físico de venta, aunque se espera que esta tendencia vaya revirtiéndose a favor del *e-commerce*, ya que es cada vez mayor el número de empresas que se insertan en esta nueva modalidad. Los consumidores más jóvenes son quienes tienen mayores conocimientos sobre el mismo, y por ende, quienes más realizan transacciones en la web. Esto se debe a una cuestión generacional y a la globalización que pudo observarse en los últimos años.

5. Referencias bibliográficas

- Alonzo, C. S.** (2010). *Comercio electrónico: la venta por catálogo del siglo XXI*. Venezuela: Debates IESA.
- BBVA.** (2018). Cómo funcionan los canales de distribución de la empresa. Todo lo que hay que saber sobre los medios para que los productos lleguen a los consumidores. Recuperado el 17 de mayo de 2019 de: <https://www.bbva.es/general/finanzas-vistazo/empresas/canales-de-distribucion/index.jsp>
- Buonacore, D.** (1980). *Diccionario de Bibliotecología*. Buenos Aires: Marymar.
- Di Ciano, D.** (2016). Pymes – Rol en la Economía Nacional y características particulares de funcionamiento. Recuperado el 17 de mayo de 2019 de: <https://aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/Pymes.pdf>
- Clemente, V. V.** (2016). El comercio electrónico en el marco de la economía actual. *Revista de estudios económicos y empresariales*, (28), pp. 217-238.
- Cruz del Sur.** (2015). E-commerce, la modalidad de comercio del siglo XXI. *Cruz del Sur Magazine*, 4(15), pp. 3-5.
- Fassio, A., Pascual, L., & Suárez, F. M.** (2002). *Introducción a la Metodología de la Investigación aplicada al Saber Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- FIEL.** (1996). *Las Pequeñas y Medianas Empresas en la Argentina*. Buenos Aires: Autor.
- Martínez, J.** (2017). Liderazgo y mercadeo. Recuperado el 17 de mayo de 2019 de: <http://www.liderazgoymercadeo.co/e-commerce-el-canal-de-distribucion-con-mas-crecimiento/>
- Oropeza, D. K.** (2018). *La competencia económica en el comercio electrónico y su protección en el sistema jurídico mexicano*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Ponziani, D.** (2013). Estrategias de marketing *online*: El caso de las agencias de viajes en Argentina (tesis de grado). Recuperado el 17 de mayo de 2019 de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/29991>
- Torres, S. González Bonorino, A. & Vavilova, I.** (2012). La cita y referencia bibliográfica: Guía basada en las normas APA.
- Valero, J. M.** (junio, 2014). *Relevancia del e-Commerce para la empresa actual*. Valladolid, España: Universidad de Valladolid.

Control de gestión en sistemas pastoriles de producción de carne bovina en la pampa semiárida

Eduardo Pordomingo

✉ eddix10@gmail.com

Eugenia Paturllanne

✉ epaturllanne@yahoo.com.ar

Mauricio Márquez

✉ mgmlapampa@gmail.com

*Universidad Nacional de La Pampa,
Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Santa Rosa, Argentina*

 *Fecha de recepción: 02/07/2018 - Fecha de aceptación: 22/10/2018*

Cómo citar este artículo: Pordomingo, E.; Paturllanne, E. & Márquez, M. (2019). Control de gestión en sistemas pastoriles de producción de carne bovina en la pampa semiárida. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 9, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNL-Pam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2019-v9n2a07>

Resumen: Uno de los objetivos de este trabajo es proponer un modelo cuantitativo de análisis de gestión destinado a evaluar la viabilidad de emprendimientos dedicados a la producción de ganado bovino localizados en la pampa semiárida. Para ello, se tienen en consideración estándares y parámetros técnicos, productivos, económicos y contables. Cabe resaltar que el modelo que se desarrollará en este trabajo es aplicable a un planteo productivo particular o ciclo operativo o de gestión relativo a la producción de carne bovina de ciclo completo en la pampa semiárida y en condiciones de secano. Esto es, considerado el proceso productivo en su integridad, desde



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

el nacimiento del ternero hasta su terminación con alimentación pastoril para su posterior comercialización.

En esta primera etapa, se relevaron y analizaron las condiciones agroecológicas de la pampa semiárida y los diferentes tipos de producción que podemos encontrar; también se relevaron las características del producto o proposición de valor ofrecida y sus condiciones de comercialización. Asimismo, se identificó un sistema de producción de carne bovina de ciclo completo, junto a sus indicadores técnicos y de eficiencia productiva, aplicable a los parámetros de Cuota Hilton. Finalmente, se relevaron antecedentes de indicadores contables y económicos que podrían ser utilizados para medir y ponderar la gestión agropecuaria.

En base a la información analizada concluimos aquí que el modelo cuantitativo a desarrollar es aplicable a la producción de carne vacuna a comercializarse a través de la Cuota Hilton de exportación. El modelo considerará la potencialidad productiva de cada región y a partir de ello se realizará el cálculo de equivalencias ganaderas⁽¹⁾ y de ganancias de peso estimadas. A partir de ello se definirá un planteo de cría localizado en la zona del "Caldenal" y un planteo de invernada y terminación pastoril que se localizará en la zona "planicie medanosa" en el noreste de la provincia.

Para igualar la oferta y demanda forrajera y atender las necesidades nutricionales a lo largo del año, se determinará la cantidad de hectáreas necesarias para ambos planteos teniendo en cuenta la potencialidad y estabilidad productiva de las regiones agroecológicas más arriba indicadas. Para determinar los resultados económicos del emprendimiento y su medición contables se tendrá en cuenta los ingresos, los costos directos y los indirectos; asimismo, a los efectos de computar el costo de oportunidad de la tierra, se tendrá en cuenta su valor de arrendamiento. Para valuar los inventarios o existencias de animales al cierre del ejercicio comercial se tendrá en cuenta: el valor de mercado, el valor neto de realización o costo de reposición en función de cada caso. Finalmente, se determinarán índices de rentabilidad anual proyectados en función de ciertas estimaciones de precios, ingresos y costos.

Palabras clave: producción de carne; sistemas pastoriles en zona semiárida; indicadores productivos y de gestión; modelo matemático de gestión agropecuaria.

Management control of grass-fed beef in the semiarid pampas

Abstract: One of the objectives of this work is to propose a quantitative model of management analysis aimed at evaluating the viability of endeavors dedicated to beef production located in the semi-arid plains. For this purpose, we take into account standards and parameters related to technical, productive, economic and accounting issues. In other words, this proposal is based on the interaction of variables not only taken from the technical aspects emerging from biological cycles, but also considering the price and cost of factors associated to agricultural management. It should be noted that the mathematical model proposed in this work is applicable to a particular productive approach or management cycle related to the production of beef in the semi-arid pampas.

(1) Para el análisis de equivalencias ganaderas se utiliza Bavera (2006).

That is to say, considering the productive process in its completeness, from the birth of the calf to its grass feed finishing for subsequent commercialization.

In this first stage, the agroecological conditions of the semi-arid pampas and the different types of production that we can find were surveyed and analyzed; the characteristics of the product or value offered and its marketing conditions were also considered. Likewise, a complete cycle system of beef production was identified, together with its technical and productive of efficiency indicators, applicable to the Hilton Quota parameters. Finally, we will consider accounting and economic indicators that could be used to measure and weight prices and related costs.

Based on the information gathered, we conclude that the quantitative model to be developed is applicable to the production of beef commercialized through the Hilton Export Quota. The model will consider the productive potential of each region and from this, the calculation of livestock equivalences and estimated weight gains will be made. Based on this, a breeding plan will be defined, which will be located in the "Caldenal" area and a wintering and finishing plan that will be located in the "pampa medanosa" area in the northeast of the province.

To equalize the supply and demand of forage and meet the nutritional needs throughout the year, the amount of hectares needed for both plans will be determined taking into account the potentiality and productive stability of the agroecological regions indicated above. In order to determine the economic results and its accounting measurement, the income, the direct and the indirect costs will be taken into account. Also, for the purpose of computing the opportunity cost of the land, its lease value will be included. To value inventories or stock of animals at the end of the commercial year, we will use the market value, the net realization value or the replacement depending on each particular case. Finally, projected annual profitability indices will be determined based on certain estimates of prices, revenues and costs.

Key words: grass-fed beef; management control; math model of beef production; managerial indicators.

Controle da gestão em sistemas de produção pastorina de carne bovina em pampa semiárida

Resumo: Um dos objetivos deste trabalho é propor um modelo quantitativo de análise gerencial visando avaliar a viabilidade de empreendimentos dedicados à produção de bovinos localizados na pampa semi-árida. Para isso, são considerados padrões e parâmetros técnicos, produtivos, econômicos e contábeis. Deve-se notar que o modelo que será desenvolvido neste trabalho é aplicável a uma abordagem produtiva particular ou ciclo operacional ou de manejo relacionado à produção de carne bovina de ciclo completo no pampa semi-árida e em condições de sequeiro. Isto é, considerando o processo produtivo em sua totalidade, desde o nascimento do bezerro até a sua conclusão com alimentação pastoral para posterior comercialização.

Nesta primeira etapa, as condições agroecológicas do pampa semi-árido e os diferentes tipos de produção que podem ser encontrados foram pesquisados e analisados; As características do produto ou oferta de valor oferecido e suas condições de comercialização também foram pesquisadas. Da mesma forma, foi identificado um sistema completo de

produção de carne bovina de ciclo, juntamente com seus indicadores de eficiência técnica e produtiva, aplicáveis aos parâmetros de Quota Hilton. Finalmente, um histórico de indicadores contábeis e econômicos que poderiam ser usados para medir e pesar a gestão agrícola foi pesquisado.

Com base nas informações analisadas, concluímos aqui que o modelo quantitativo a ser desenvolvido é aplicável à produção de carne bovina a ser comercializada através da Cota de Exportação Hilton. O modelo considerará o potencial produtivo de cada região e, com base nisso, será feito o cálculo das equivalências pecuárias e os ganhos de peso estimados. Com base nisso, um plano de reprodução será definido, localizado na área de “Caldenal” e um plano de invernada e pastoral que será localizado na área “planície de medanosa” no nordeste da província.

Para equalizar a oferta e demanda de forragem e atender às necessidades nutricionais ao longo do ano, a quantidade de hectares necessária para ambos os planos será determinada levando-se em consideração a estabilidade potencial e produtiva das regiões agroecológicas indicadas acima. A fim de determinar os resultados econômicos do empreendimento e sua medição contábil, a receita, custos diretos e indiretos serão levados em consideração; Além disso, para o propósito de calcular o custo de oportunidade da terra, seu valor de arrendamento será levado em consideração. Para avaliar os estoques ou estoques de animais no encerramento do exercício, os seguintes itens serão considerados: valor de mercado, valor líquido de realização ou custo de reposição de acordo com cada caso. Por fim, os índices de rentabilidade anual projetados serão determinados com base em determinadas estimativas de preços, receitas e custos.

Palavras chave: produção de carne; sistemas pastoris na zona semi-árida; indicadores produtivos e de gestão; modelo matemático de gestão agrícola.

1. Introducción

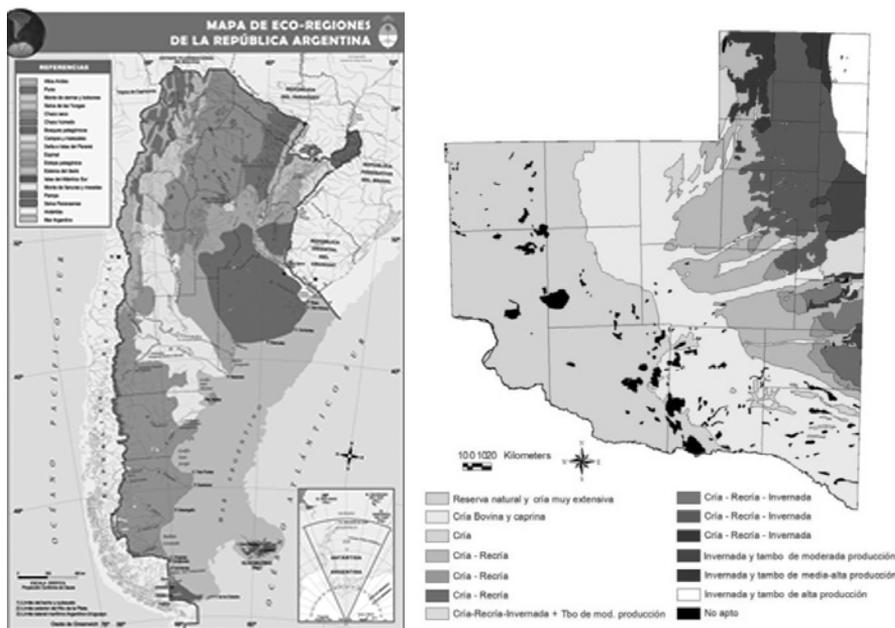
Ese artículo forma parte del proyecto de investigación “Control de gestión en sistemas pastoriles” aprobado por resolución CD 142/2016 de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam. Uno de los propósitos de este trabajo es proponer un modelo de análisis de gestión destinado a evaluar la viabilidad de emprendimientos dedicados a la producción de ganado bovino localizados en la pampa semiárida. Para ello, se tienen en consideración estándares y parámetros tanto técnicos y productivos como económicos y contables.

En otros términos, esta propuesta se construye a partir de la interacción no solamente de variables técnicas de producción emergentes de los ciclos biológicos, sino también teniendo en consideración factores de precios y de costos asociados al emprendimiento. Durán y Scoponi (2009) observan que en la empresa agropecuaria, estos ciclos son más largos que en otras industrias dado que para llegar al producto final se requiere de procesos de transformación biológica. Cabe resaltar que el modelo que se desarrollará aquí es aplicable a un planteo productivo particular o ciclo operativo o de gestión relativo a

la producción de carne bovina de ciclo completo en la pampa semiárida y en condiciones de secano. Esto es, considerado el proceso productivo en su integridad, desde el nacimiento del ternero hasta su terminación con alimentación pastoril para su posterior comercialización.

La región en la que se focaliza nuestra proposición se puede identificar en los mapas siguientes:

Imágenes 1 y 2. Mapas de uso potencial de la tierra en La Pampa

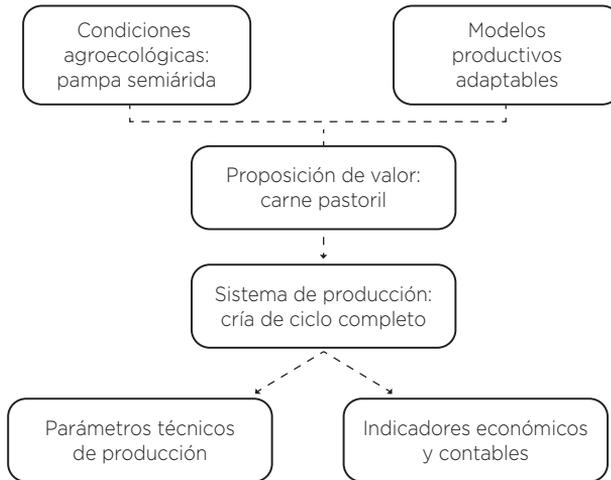


Fuente: Estación Experimental Agropecuaria Anguil, Instituto Nacional de Tecnología (EEA INTA), Anguil.⁽²⁾

En esta primera etapa se relevaron y analizaron las condiciones agroecológicas de la pampa semiárida y los diferentes tipos de producción que podemos encontrar; también se relevaron características del producto o proposición de valor ofrecida y sus condiciones de comercialización. Asimismo, se identificó un sistema de producción de carne bovina de ciclo completo, junto a sus indicadores técnicos y de eficiencia productiva, aplicable a los parámetros de Cuota Hilton. Finalmente, se relevaron antecedentes de indicadores contables y económicos corrientemente utilizados para medir y ponderar la gestión agropecuaria.

(2) Disponible en: <http://mapoteca.educ.ar>

Gráfico 1. Mapa conceptual desarrollado



Fuente: elaboración propia.

En una segunda etapa estos relevamientos se aplicarán a la construcción de un modelo de gestión para un planteo de cría como el más arriba indicado a partir de los estándares productivos y de gestión económica identificados. Para ello se utilizarán variables críticas para la toma de decisiones en función de los ciclos productivos y biológicos, e indicadores relevantes para la toma de decisiones económicas considerando alternativas de precios y costos, tanto fijos como variables.

2. Condiciones agroecológicas de la región bajo estudio

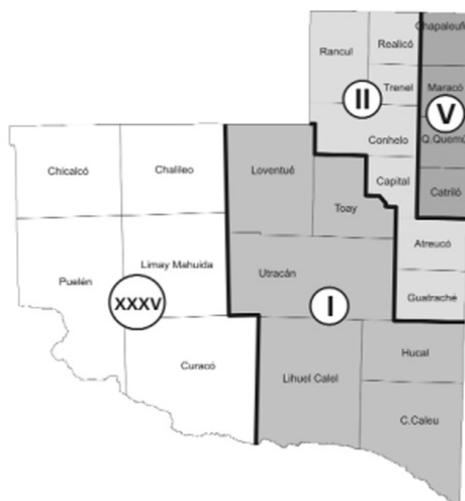
Los modelos de producción de carne bovina en planteos extensivos dependen de la oferta forrajera para consumo animal. Esta disponibilidad forrajera en la pampa semiárida, tanto natural como implantada, se encuentra fuertemente condicionada por la intensidad y estacionalidad de las precipitaciones y por las fluctuaciones térmicas a lo largo del año. En Viglizzo *et al.* (1991) encontramos que las bases para el desarrollo de las actividades agropecuaria en Argentina ha sido la explotación de ecosistemas naturales altamente expuestos a variaciones tanto climáticas como económicas. En particular, los agroecosistemas de la pampa semiárida han sido especialmente vulnerables a los cambios climáticos y económicos.

Diferentes tipos de sistemas de producción de ganado bovino en condiciones de secano y sus respectivos planteos productivos, desde alternativas de ciclo completo hasta sistemas de terminación en encierre, son descriptos en la literatura académica (Castaldo, 2003). En tanto, Esterlich y Castaldo (2014) demuestran por qué los modelos de producción ganadera que se desarrollen en la provincia de La Pampa deberían pensarse teniendo en cuenta tanto las potencialidades como la variabilidad de cada región, las cuales están fuertemente condicionadas por sus características agroecológicas.

En cuanto a la viabilidad y potencialidad productiva de la región semiárida pampeana, encontramos que en Caviglia *et al.* (2010) se diferencian, en base a sus recursos naturales, tres zonas características para la producción agropecuaria, a saber:

- a) la Estepa, que corresponde a las zonas II y V del mapa que se incluye más abajo, denominadas “planicie con tosca” y “planicie medanosa” respectivamente;
- b) el Caldenal, que abarca la zona I y se caracteriza por ser un área ganadera con cultivos forrajeros y reducida agricultura; y
- c) la Región del Monte Occidental de Jarilla, identificado como la zona XXXV, donde se destacan las actividades ganaderas extensivas con bovinos, caprinos y equinos.

Imagen 3. Regiones según recursos naturales



Fuente: Caviglia, Lorda & Lemes (2010).

Como actividad de extensión agropecuaria, la Regional La Pampa-San Luis del INTA genera y distribuye entre productores boletines económicos, también disponibles en formato digital, los cuales son actualizados regularmente. En estos boletines podemos observar que las microrregiones provinciales, definidas por ley provincial 2461, han sido reagrupadas en cinco regiones, con una zona intermedia 1', teniendo en cuenta, como se expresara, sus potencialidades productivas, a saber:

- d) La **región 1** alcanza la denominada “planicie medanosa”, comprendiendo los departamentos de Chapaleufú, Maracó y Quemu Quemu con la parte este de Realicó, Trenel y Conheló.

- e) La **región 1'** comprende un área que rodea a la anterior, e incluye los departamentos de Rancul, Capital, Catrilo, Toay, parte de Realicó, Conhelo y norte de Atreuco.
- f) La **región 2** comprende el sudeste pampeano, con el sur de Atreuco, Guatraché y parte de Hucal.
- g) La **región 3** es el área del bosque de Calden ("Caldenal"), y comprende Loventué, Utracan, Lihuel Calel, oeste de Conhelo y Toay, parte de Hucal y Caleu Caleu.
- h) La **región 4**, del oeste o monte, comprende los departamentos de Chicalcó, Chalileo, Limay Mahuida, Curacó y Puelén.
- i) La **región 5** del área de cuenca que comprende la zona de influencia de las localidades Colonia 25 de Mayo, Casa de Piedra y Gobernador Duval.

El mapa siguiente ilustra las seis regiones identificadas:

Imagen 4: Regiones según potencialidades productivas



Fuente: Iglesias, Lorda, Torrado Porto & Fernández (2017).

3. Aplicación de modelos productivos a distintas regiones agroecológicas en la pampa semiárida

A su vez, se han identificado para cada región las actividades agropecuarias más significativas. Así por ejemplo, para cada una de las regiones se prevén modelos alternativos, a saber: para la Región 1 (planicie medanosa), invernada y ciclo completo con terminación a corral; para la Región 1' invernada y ciclo completo; para la Región 2 (planicie con tosca), ciclo completo; para

la Región 3 (el caldenal), cría y recría; y para la Región 4 (oeste), un modelo de cría.

Estos modelos están contruidos teniendo presente lo siguientes aspectos:

- a) composición de los rodeos: número y tipos de animales que lo componen, lo cual determina las necesidades de oferta forrajera;
- b) la oferta forrajera para atender las necesidades nutricionales del rodeo de finido;
- c) los paquetes tecnológicos aplicados para la generación de la oferta (lo cual incluye calidad de semillas, método de labranza, utilización de agroquímicos, maquinarias y equipamiento tecnológico, etc.);
- d) indicadores técnicos y de eficiencia productiva.

Seguidamente se resume un modelo de producción de cría en la pampa semiárida (Región 1' -planicie con tosca- extraído de dichos boletines), que sirve como antecedente para la propuesta que aquí se desarrolla. En particular, la actividad productiva se plantea para un establecimiento de 700 hectáreas. De este, un 14% del campo (alrededor de 100 ha) es ocupado con gramíneas (pasto llorón), 36% con leguminosas (250 ha de pasturas base alfalfa), y el 50% restante con verdeos de invierno y verano (200 ha de avena/centeno y 150 de maíz/sorgo). Todos los cultivos se realizan en labranza convencional y sin fertilización.

Los indicadores técnicos y productivos expuestos para la región en consideración son los siguientes:

- a) unidades animales por hectárea: 0,98 (equivalentes vaca);
- b) porcentaje de preñez: 85%;
- c) porcentaje de destete: 81%,
- d) kilogramos por hectárea producido: 107,68 kg/ha;
- e) eficiencia de *stock*: kilogramos producidos/kilogramos en existencia: 48,51% a lo largo del año;

A partir de las relaciones técnicas de producción el modelo generado considera:

- a) ingresos a partir de la relación kilogramos producidos multiplicado por el precio del kilo del producto;
- b) costos directos vinculados a: sanidad del rodeo y veterinarios, producción de la oferta forrajera y pasturas, costos de mantenimiento, laborales y de comercialización,
- c) márgenes brutos: se determina como la diferencia entre los ingresos y costos directos.

A los efectos de determinar el margen bruto ganadero la referida publicación propone los siguientes costos directos:

- 1) sanidad del ganado incluyendo honorarios y productos veterinarios;
- 2) alimentación, que incluye implantación de verdeos, mantenimiento de pasturas, amortización de pasturas perennes, otros pastoreos;
- 3) suplementación en base a rollos, fardos y silaje;
- 4) compra de hacienda incluyendo costos de comercialización;
- 5) mano de obra específica aplicada a la actividad;
- 6) funcionamiento y mantenimiento de instalaciones;
- 7) amortizaciones directas;
- 8) gastos de comercialización y fletes.

Cabe resaltar que estas variables serán consideradas para la elaboración del modelo que este trabajo propone en una segunda etapa.

4. Identificación de proposiciones de valor en producción de carne vacuna

Tal como se señala al comienzo, corresponderá notar que la propuesta refiere a la producción de carne bovina en condiciones de secano, esto es en planteos extensivos. Un factor a considerar refiere a la calidad de la carne bovina producida en planteos pastoriles versus aquellas producidas en modelos de encierre a corral. La literatura académica en calidad de carnes analiza las características, beneficios y desventajas de sendas producciones (Pordomingo *et al.*, 2012). Schor y otros (2008) enfatizan el hecho de que la carne bovina pastoril resulta ser de mejor calidad atento a que contiene menores niveles de colesterol y menor cantidad de grasa intramuscular. Los atributos estudiados para determinar la calidad en carnes bovinas son el color, el contenido graso -externo e intramuscular-, terneza, jugosidad, sabor y nivel de oxidación -indicado por la estabilidad del color- (Descalzo *et al.*, 2004; Schor *et al.*, 2008).

Las estrategias de las empresas y las proposiciones de valor dependen de las expectativas de mercado y de las preferencias de los consumidores. Proposiciones de valor para mercados de exportación pueden desarrollarse bajo los estándares de EU Cuota Hilton y EU Cuota 481. Seguidamente se resumen las características generales de estos sistemas arancelarios preferentes y su desenvolvimiento en Argentina durante la última década. Corresponde notar que este estudio asume y sugiere como proposición de valor la producción de carne bovina pastoril, la cual puede ser comercializada bajo los parámetros de la EU Cuota Hilton.

La Cuota Hilton es un cupo de exportación de carne vacuna sin hueso de alta calidad y valor que la Unión Europea otorga a países productores y exportadores de carnes. Este grupo de países asigna un cupo a un arancel preferencial para realizar exportaciones a su mercado de cortes vacunos con ca-

racterísticas específicas. Una vez cumplido el cupo, puede seguir exportándose bajo el arancel común.

Los cortes de carne vacuna de calidad superior se obtienen de animales provenientes de establecimientos inscriptos en el Registro de Establecimientos Rurales Proveedores de Ganado para Faena de Exportación con Destino a la Unión Europea y deben ser engordados exclusivamente con pasturas desde su destete. Argentina tiene asignada una cuota con 29.500 toneladas anuales, con una compensación de 500 toneladas para los próximos tres ciclos comerciales. Los cortes que integran la cuota son: cortes enfriados deshuesados de bife angosto, bife ancho, cuadril, lomo, nalga, bola de lomo, cuadrada y peceto (resolución SAGPyA 128/2007).

La denominada cuota 481 es un cupo de 48.200 mil toneladas de carne de *feedlot* (a diferencia de la Cuota Hilton, que es carne de animales engordados a campo natural) de calidad superior, fresca, refrigerada o congelada. Los cortes que ingresan dentro de este cupo no tienen aranceles de importación. A diferencia de la Cuota Hilton, este cupo no es asignado por país sino que todos los mercados compiten por precio y calidad. Las cuotas son repartidas cada tres meses.

Los cortes de carne vacuna que integren el contingente deben provenir de animales con las siguientes características:

- Vaquillonas (hembras no paridas) o novillos (machos castrados).
- Menores de 30 meses (verificación en planta frigorífica).
- Durante los 100 días previos al sacrificio, como mínimo, alimentados únicamente con raciones que cumplan con los siguientes parámetros:
 - no menos de 62% sobre materia seca de concentrados y/o coproductos de cereales;
 - con un contenido de energía metabolizable igual o superior a 12,26 MJulos por kilo de materia seca (2,93 MCal/Kg MS);
 - consumo diario no inferior al 1,4% de su peso vivo en materia seca.

Al analizar la evolución de exportaciones argentinas de Cuota Hilton desde el ejercicio 2005/2006 al 2015/2016 se observa que hasta el año 2009 hubo un cumplimiento casi en la totalidad del cupo asignado mientras que en el período 2009/2010 se dio una notable reducción en el cumplimiento de la cantidad asignada. En el período 2010/2011 vuelve a incrementarse la exportación y en los períodos siguientes vuelve a caer el porcentaje.

Tabla 1. Evolución de exportaciones argentinas de Cuota Hilton (ejercicio 2005/2006-2015/2016)

Ejercicio	Asignación	Cumplimiento
2005/2006	28.000	100%
2006/2007	28.000	100%
2007/2008	28.000	94%

Ejercicio	Asignación	Cumplimiento
2008/2009	28.000	100%
2009/2010	28.000	65%
2010/2011	28.000	92%
2011/2012	29.375	64%
2012/2013	30.000	81%
2013/2014	30.000	79%
2014/2015	30.000	76%
2015/2016	29.500	76%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Consorcio ABC.

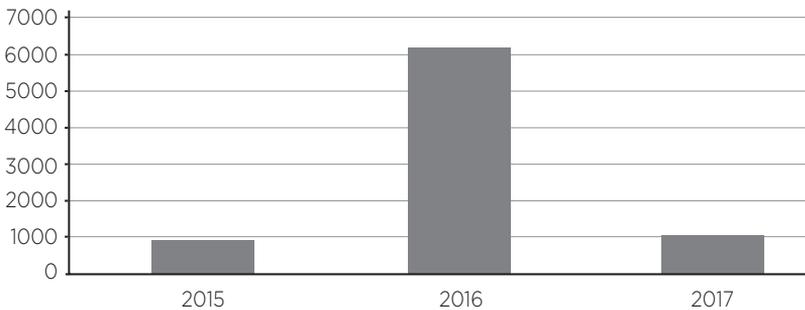
Respecto a las exportaciones de Cuota 481, se incrementaron 108,9% en el último período y Argentina alcanzó el 8,06% de participación sobre el cupo total autorizado por la Unión Europea.

Respecto a la provincia de La Pampa, en la actualidad hay cuatro frigoríficos habilitados para exportar carne y menudencias bovinas. De estos frigoríficos, dos tienen asignada Cuota Hilton y uno Cuota 481.

En relación a los destinos de exportación de bovinos faenados en frigoríficos pampeanos en 2017 se exportaron: 39.902 toneladas de carne correspondientes a Cuota Hilton (representando ese cupo el 54% del total de toneladas exportadas desde frigoríficos de la provincia de La Pampa) y 481 toneladas de exportación Unión Europea correspondiente a cuota 481 (1% del total de toneladas exportadas).

Respecto a la evolución de los bovinos faenados en frigoríficos pampeanos con destino a la Unión Europea correspondientes a la Cuota 481, de los años 2012 a 2014 no hubo registro de exportaciones. A partir de 2015 uno de los frigoríficos de La Pampa comenzó a exportar esa cuota registrándose en 2016 el mayor número de animales faenados con estas características.

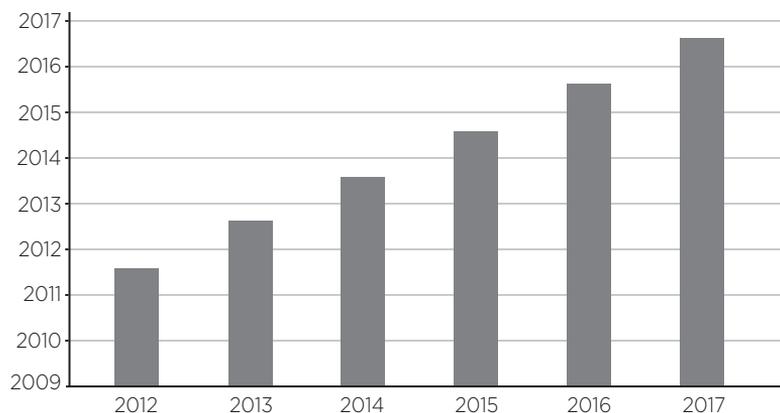
Gráfico 2. Exportaciones de bovinos faenados (Cuota 481) a la Unión Europea (2015-2017)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Senasa.

En relación a la cantidad de bovinos faenados en frigoríficos pampeanos correspondientes a cuota Hilton, el número de cabezas ha ido evolucionando favorablemente a través de los años.

Gráfico 3. Bovinos faenados en La Pampa (Cuota Hilton)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Senasa.

5. Descripción de un sistema de producción de carne bovina de ciclo completo aplicable a los parámetros de Cuota Hilton

A nuestros fines, esto es el diseño de un modelo de parámetros de gestión para desarrollar carne bovina pastoril en la pampa semiárida, y de acuerdo a los parámetros de la Cuota Hilton, corresponde describir el modelo productivo, sus estándares técnicos y sus estándares económicos y contables.

Quando analizamos la estructura de un rodeo de cría de ganado bovino resulta necesario considerar el ciclo productivo de la vaca a lo largo de su vida útil, y el ciclo productivo del rodeo a lo largo del año. Primeramente digamos que la vaca tiene una vida productiva de entre 8 y 10 años. En consecuencia, puede dar nacimiento a 7 u 8 terneros. La vaca comienza sus ciclos de preñez a los 18-24 meses de edad, aunque algunos productores prefieren comenzar los ciclos productivos a los 15 meses. Luego de la parición, los terneros permanecen con la madre luego de 9 meses de gestación y 3 meses adicionales como período de posparto. Las vacas denominadas “vacías” o que no han quedado servidas son descartadas del rodeo, engordadas y vendidas.

En tanto, los terneros permanecen con la madre por un período de 5 a 7 meses. Posteriormente, son destetados o separados de la madre y llevados a un programa de alimentación. La duración de este programa de alimentación depende de la estrategia de cada productor en lo que hace a la generación de flujos

de efectivo y del mercado objetivo al que va dirigido el producto. Cabe resaltar que, en este trabajo y como podrá apreciarse más adelante, se presenta un modelo de gestión productiva considerando dos programas de alimentación yuxtapuestos denominados “invernada larga” e “invernada corta”, destinados a mercados específicos. Los animales son alimentados, en una primera etapa, para desarrollar su estructura corporal y en una segunda etapa son engordados hasta que estén en condiciones de ser comercializados en el mercado objetivo.

En tanto, las terneras, cuando alcanzan los 6 meses de edad, son destetadas de las madres. Y posteriormente, ya siendo vaquillonas, entre los 15 y 24 meses de edad, son llevadas al primer servicio. Luego de 280 días de preñez, estas vaquillonas dan nacimiento a su primer ternero. En ese momento, pasan a ser categorizadas como vacas de primera parición. Tres meses más tarde, estarán listas para el segundo servicio. En términos generales, los períodos de servicio son estacionados y comienzan al final de la primavera, con una duración de aproximadamente 3 meses. En ese lapso, la madre mantiene su ternero proveniente del servicio anterior.

Un sistema de cría requiere aproximadamente un toro por cada 28-36 vacas. Al final del período de 3 meses de servicio, las vacas son separadas de los toros para comenzar su período de gestación del nuevo ternero. Durante la preñez, que, como expresáramos, dura 280 días, la vaquillona de segundo servicio o vaca mantiene y alimenta al ternero de la parición anterior. En otoño, estos terneros son destetados de la madre.

Los terneros y las terneras no seleccionadas para reemplazo de madres dejan el rodeo de cría y van a un planteo productivo de desarrollo y engorde. En este momento, los terneros ya están en una etapa de crecimiento que les permite alimentarse por sí mismos. Esta circunstancia favorece a la madre dado que, como consecuencia de la separación del ternero en pie, requerirá de menos recursos nutricionales.

Para evaluar y controlar el proceso evolutivo y el ciclo biológico, los productores consideran los siguientes indicadores y estándares técnicos:

- a) eficiencia reproductiva: una medida de eficiencia reproductiva es el porcentaje de destete;
- b) tasa o porcentaje de preñez: la tasa promedio de preñez es el primer indicador a observar después del período de servicio;
- c) tasa o porcentaje de nacimientos: este indicador refiere al porcentaje de terneros/as nacidos en buenas condiciones de salud;
- d) tasa o porcentaje de destete: este indicador refiere al porcentaje de terneros/as que son separados de la madre.

6. Antecedentes de indicadores contables y económicos para la gestión agropecuaria

6.1. La contabilidad financiera para el análisis de gestión agropecuaria

Los recursos contables e indicadores de desenvolvimiento disponibles para la toma de decisiones en la gestión agropecuaria ampliamente difundidos surgen, por una parte, de la contabilidad financiera –y sus estándares de valuación y exposición– y, por otra, desde prácticas contables emergentes de las formaciones agronómicas, en particular el cálculo de margen bruto como regla de decisión económica.

En primer lugar, cabe notar que los agricultores regionales llevan adelante sus emprendimientos utilizando distintos formatos jurídicos y tributarios; ya sea como empresarios individuales u adoptando alguna forma societaria resultante de la Ley 19.550 General de Sociedades, tales como las sociedades de responsabilidad limitada o las sociedades anónimas. En el primer caso, aquellos productores que actúan como empresarios individuales deben seguir parámetros de valuación y exposición de sus activos y pasivos emergentes de la normativa tributaria (art. 79 de la Ley del Impuesto a las Ganancias).

En tanto que en el segundo caso, esto es las empresas que actúan como entidades legales independientes, deben seguir adicionalmente criterios contables de valuación y exposición emanados de las regulaciones profesionales emitidas por los consejos profesionales en ciencias económicas y aquellos surgidos de las propias normas previstas en la referida ley.

6.2. Estándares contables surgidos de la normativa tributaria

Un punto importante a considerar refiere a la forma en la que los inventarios son valuados, dado que ello sirve para determinar la ganancia neta y la valuación final de los activos en el balance contable. Para este propósito, y de acuerdo a la legislación impositiva, el costo de la mercadería vendida se determina por diferencia de inventarios (inventario inicial + compras - inventario final). En lo que hace a la producción de carne, la Ley de Impuesto a las Ganancias distingue dos tipos de actividades:

- a) actividades de cría de ganado, y;
- b) actividades de recría y finalización.

Los inventarios biológicos relacionados con la cría de ganado deben ser valuados al costo estimativo por revaluación anual. En tal comprensión, la firma debe determinar la base de valuación que resulta de aplicar el 60% sobre el promedio de la categoría más vendida durante los últimos tres meses del ejercicio comercial. Posteriormente, esa base de valuación es aplicada a las diferentes categorías de animales en base a una escala prefijada. En tanto, las vacas destinadas

a reproducción son valuadas a su costo histórico. Finalmente, los inventarios resultantes de las actividades de invernada y finalización deben ser valuadas a precios de mercado.

6.3. Estándares contables establecidos por la Ley 19.550 General de Sociedades

De la referida ley resulta que las sociedades deben incluir en sus balances de ejercicio: sus activos corrientes - efectivo, saldos en bancos, créditos a corto plazo, inventarios - activos no corrientes - inventarios no corrientes, inversiones a largo plazo, equipamiento, instalaciones y propiedades, patrimonio neto (art. 63). El estado de resultados debe incluir: ventas agrupadas por actividad, costo de las mercaderías vendidas, resultado neto. De acuerdo a la ley, la información contable debe ser agrupada de tal manera que permita distinguir los activos corrientes de los activos no corrientes y las deudas corrientes de las no corrientes.

6.4. Principios contables aplicables establecidos por los Consejos Profesionales en Ciencias Económicas (CPCE)

La Federación Argentina de Consejos Profesionales emitió la resolución técnica 22,⁽³⁾ la cual establece los estándares y reglas contables aplicables a las actividades agrícolas. Las normas contenidas en esta resolución técnica se aplican en la medición y exposición de los siguientes rubros:

- a) activos biológicos;
- b) productos agropecuarios hasta su disposición o utilización como insumo de otro proceso productivo no susceptible de crecimiento vegetativo;
- c) resultados atribuidos a la producción agropecuaria.

Según los términos de la resolución, la actividad agropecuaria consiste en producir bienes económicos a partir de la combinación del esfuerzo del hombre y la naturaleza, para favorecer la actividad biológica de plantas y animales incluyendo su reproducción, mejoramiento y/o crecimiento. Se entiende por transformación biológica los procesos de crecimiento, deterioro, producción y procreación que produce cambios cualitativos y/o cuantitativos en los activos biológicos; en tanto se conceptualizan como activos biológicos aquellos que están compuestos por los vegetales y animales vivos utilizados en la actividad agropecuaria. Pueden estar en crecimiento, en producción o terminados.

A nuestros fines, corresponde destacar que para medir contablemente los activos biológicos y los productos obtenidos se tienen en cuenta los siguientes criterios:

- a) bienes destinados a la venta en el curso normal de la actividad: si existe mercado para estos activos, ellos deben ser valuados al final del ejercicio

(3) Para un análisis detallado de la aplicación de la resolución técnica 22, ver Torres (2013).

comercial a su valor neto de realización. Si la empresa produce terneros para la venta, estos deben ser valuados a valor de mercado menos los costos directos o esfuerzos económicos realizados para permitir la venta;

b) bienes para los que existe un mercado activo en su condición actual: en tal caso su medición contable se efectúa a su valor neto de realización.

6.5. Una contabilidad de gestión más amigable para el productor agropecuario

La cuestión que se plantea es si algunos de estos estándares contables pueden ser utilizados por los productores no solamente con fines expositivos, esto es, para informar a terceras partes interesadas –tales como agentes tributarios, accionistas y entidades financieras–, sino también con la finalidad de ser aplicados a la toma de decisiones en lo que hace a la gestión agropecuaria de los emprendimientos.

En tal sentido, los productores agropecuarios localizados en la pampa semiárida han manifestado creciente interés, sobre todo aquellos asociados a los Grupos de Cambio Rural coordinados por el INTA y a los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA), en lo que hace al desarrollo de herramientas gerenciales que permitan reconocer y poner de manifiesto la relevancia de ciertos indicadores tanto productivos como económicos relacionados con:

- a) las proposiciones de valor ofrecidas o producto final;
- b) la eficiencia productiva a lo largo de los ciclos biológicos;
- c) las posibilidades de optimización de los procesos productivos;
- d) la relación de los indicadores productivos con la estructura de ingresos y costos, y con la *performance* financiera de la empresa agropecuaria en general.

Para atender estas demandas, se han realizado diferentes esfuerzos desde instituciones gubernamentales a los efectos de integrar indicadores técnicos y productivos con indicadores de gestión contable, económica y financiera. Una de estas iniciativas tiene que ver con el desarrollo de manuales de buenas prácticas contables aplicables al sector. Estos manuales describen, en forma amigable, la importancia y el alcance del gerenciamiento para los negocios agropecuarios familiares, el tipo de activos utilizados en las explotaciones –como tierra, instalaciones, maquinarias, equipamientos–, la determinación de la vida útil de los activos y la forma en que debe ser contabilizada su depreciación, las consideraciones respecto de la remuneración de los agricultores y su costo de oportunidad, los flujos de caja, la determinación de los inventarios biológicos al final de cada año comercial, la evaluación de los resultados financieros y el retorno final del negocio familiar (Caviglia *et al.*, 2013).

6.6. El margen bruto como regla de decisión en el ámbito de gestión agropecuario

Uno de los métodos, sino el más difundido, para el análisis comparativo entre alternativas y para el planeamiento y control de la gestión agropecuaria a nivel global es el cálculo del margen bruto (Jack, 2009). El margen es conceptualizado como la diferencia entre el precio de venta de un producto agropecuario y los costos directos vinculados, teniendo en consideración un determinado paquete tecnológico.⁽⁴⁾ Este concepto no incluye los costos indirectos, costos de estructura incurridos en el corto plazo independientemente de la decisión de, por ejemplo, sembrar o no sembrar el cultivo (Pordomingo, 2018).

Es así que, como actividad de extensión agropecuaria, la Regional La Pampa-San Luis del INTA genera y distribuye entre productores boletines económicos, también disponibles *online*, los cuales son actualizados regularmente (Iglesias *et al.*, 2017). Estos boletines incluyen modelos generales con información vinculada a la cuantificación productiva y económica de diferentes sistemas productivos aplicables en la provincia de La Pampa. El propósito de esta cuantificación es determinar ingresos y costos directos para determinar precisamente los márgenes brutos para actividades o planteos productivos posibles para las regiones más representativas.

7. Conclusiones

A partir de la información relevada en esta primera etapa, podemos concluir que un modelo de producción de carne vacuna pastoril en la pampa semiárida podría desarrollarse teniendo en consideración los siguientes parámetros:

- a) Características del producto: ganado bovino para ser comercializado a través de la Cuota Hilton de exportación. Dado que, como ha podido observarse más arriba, existe un margen para generar y completar este cupo de exportación.
- b) El modelo considerará la demanda y oferta forrajera, teniendo presente la potencialidad productiva de cada región y, a partir de ello, se realizará el cálculo de equivalencias ganaderas⁽⁵⁾ y de ganancias de peso estimadas.
- c) A partir del punto anterior, el planteo de cría se localizará en la zona del “Caldenal” con la siguiente composición estimada: 1000 vacas, 36 toros, 210 terneras de 6-12 meses, 200 vaquillonas de reposición de 12-18 meses, 190 vacas de descarte.
- d) El planteo de invernada y terminación pastoril, a partir de la producción del sistema de cría, se localizará en la zona “planicie medanosa” en el noreste de

(4) Para un análisis de la aplicación del concepto de margen bruto en la actividad agropecuaria ver el Capítulo 8 en Pordomingo (2018).

(5) Para el análisis de equivalencias ganaderas se utiliza Bavera (2006).

la provincia. Para este planteo se considerarán como alternativas dos ciclos productivos denominados “invernada larga” e “invernada corta”. La composición se estima en: 400 terneros y 190 terneras.

- e) Para igualar la oferta y demanda forrajera y atender las necesidades nutricionales a lo largo del año, se determinará la cantidad de hectáreas necesarias para ambos planteos teniendo en cuenta la potencialidad y estabilidad productiva de las regiones agroecológicas más arriba indicadas.
- f) Para determinar los resultados económicos del emprendimiento y su medición contable se tendrá en cuenta la siguiente estructura de costos anualizados por hectárea: mano de obra en general, sanidad de los rodeos, labores culturales tales como implantación de verdeos, implantación y mantenimiento de pasturas perennes, mantenimiento de instalaciones tales como alambrados y aguadas, servicios aplicables tales como energía eléctrica, combustibles, mantenimiento de montes y picadas, costos de comercialización y fletes; asimismo, a los efectos de computar el costo de oportunidad de la tierra, se tendrá en cuenta su valor de arrendamiento.
- g) Para valuar los inventarios o existencias de animales al cierre del ejercicio comercial se considerará: valor de mercado, valor neto de realización o costo de reposición en función de cada caso y según surge de la normativa contable aplicable.
- h) Finalmente, se determinarán índices de rentabilidad anual proyectados en función de ciertas estimaciones de precios, ingresos y costos.

8. Referencias bibliográficas

- Bavera, G.** (2006). *Equivalencias Ganaderas. Recopilación para el Curso de Producción Bovina de Carne*. Río Cuarto, Córdoba: Universidad Nacional de Río Cuarto. Recuperado el 5 de julio de 2019 de: www.produccionanimal.com.ar/produccion_y_manejo_pasturas/pastoreo%20sistemas/70-equivalencias_ganaderas.pdf
- Caviglia, J.; Lorda, H. & Lemes, J.** (2010) Caracterización de las unidades de producción agropecuarias en la Provincia de La Pampa. *Boletín de Divulgación Técnica N° 99*. La Pampa: Ediciones INTA.
- Descalzo, A., Insani, E., Biolatto, A., Sancho, A., García, P. & Josifovich, J.** (2005). Influence of pasture or grain-based diets supplemented with vitamin E on antioxidant/oxidative balance of Argentine beef. *Meat Science*, 70(1), pp. 35-44.
- Durán, R. & Scoponi, L.** (2009). *El gerenciamiento agropecuario del siglo XXI*. Buenos Aires: Omar Buyatti.
- Esterlich, H. & Castaldo, A.** (2014). Receptividad y carga ganadera en distintas micro regiones de la provincia de La Pampa (Argentina) y su relación con las precipitaciones. *Semiárida. Revista de la Facultad de Agronómica de la UNLPam*, 24(2), pp. 7-19.
- Iglesias, D., Lorda, H., Torrado Porto, R., Fernández, M.** (2017). *Márgenes brutos de los principales productos agropecuarios de la provincia de La Pampa*. *Boletín Económico - Redes de Economía Agropecuaria La Pampa y San Luis*. San Luis: Ediciones INTA.

- Jack, L.** (2009). *Benchmarking in Food and Farming: Creating Sustainable Change*. Aldershot, Reino Unido: Gower Publishing Company.
- Pordomingo, A.; Grigioni, G.; Carduza, F., & Volpi Lagreca, G.** (2012). Effect of feeding treatment during the backgrounding phase of beef production from pasture on animal performance, carcass and meat quality. *Meat Science*, 90(4), pp. 939-946.
- Pordomingo, E.** (2018). *Decisiones agropecuarias: estrategia y gerenciamiento*. Colección Libros Académicos de Interés Regional. La Pampa: EdUNLPam.
- Schor, A.; Cossu, M.; Picallo, A.; Martínez Ferrer, J.; Gregara Naon, J. & Colombatto, D.** (2008). Nutritional and eating quality of Argentinean beef: a review. *Elsevier Meat Science*, 79, pp. 408-422
- Torres, C.** (2013). *Normas contables para la actividad agropecuaria*. Buenos Aires: Omar Buyatti.
- Viglizzo, E., Roberto, Z. & Brockington, N.** (1991). Agroecosystems performance in the semiarid pampas of Argentina and their interactions with the environment. *Agricultural Ecosystems and Environment*, 36, pp. 23-36.

SECCIÓN N° 2

Reseñas

Reseña del libro

Derecho y lenguaje: abordajes epistemológicos de una relación compleja

Lell, María Helga (Ed.), 2018, CABA: Marcial Pons Argentina-Conicet

por **Gina Paola Rodríguez**

Universidad Nacional de La Pampa, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Santa Rosa, Argentina

✉ paolitarodriguez1789@gmail.com

La relación entre derecho y lenguaje es compleja no solo por la extensión de cada uno de estos campos sino por sus infinitos modos de vinculación. A la difícil definición de cada ámbito se suma la imposible tarea de su abordaje como totalidad. En cuanto a las intersecciones, es claro que el derecho no se limita a usar la lengua para comunicar sus propios contenidos o describir su realidad, sino que se manifiesta lingüísticamente, esto es, se encuentra hecho por textos y actos lingüísticos, por lo que la línea que separa el análisis puramente lingüístico de aquel propiamente jurídico es con frecuencia muy lábil. También es sabido que el lenguaje jurídico se manifiesta de variadas formas tanto orales como escritas y que además hace uso de señas, comportamientos y hasta silencios. Si a lo anterior añadimos la existencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos, y por ende, de una pluralidad de lenguajes jurídicos, nos encontramos ante un escenario en el que estudiar los nexos entre derecho y lenguaje deviene un reto tan acuciante como inacabable.

Frente a lo que sería una tarea titánica, la compilación de artículos editada por Helga Lell apuesta por el estudio situado de la relación entre derecho y lenguaje



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

aproximándonos a ocho tipos de abordaje desarrollados por investigadores de latitudes y disciplinas diversas que han encarado la relación, ya no desde la generalidad y la abstracción de un vínculo totalizante, sino desde la especificidad y concreción de sus propios enfoques y recortes metodológicos. Con todo y su carácter parcial, el conjunto de artículos adquiere unicidad no solo por la pregunta que los convoca sino por una serie de conclusiones o lugares de convergencia que, sin estar reunidos en un capítulo final, pueden rastrearse a lo largo del libro.

Desde el campo de la retórica, Gerardo Ramírez Vidal esgrime en el capítulo 1 cuatro problemas relativos a la argumentación y al uso de los recursos erísticos en la práctica judicial. El primero de ellos tiene que ver con el valor otorgado a la enseñanza de la retórica judicial en el mundo antiguo, en contraste con el lugar prácticamente inexistente que ocupa en las currículas actuales de las carreras de abogacía en México. Originada en los tribunales sicilianos a raíz de los conflictos por la propiedad, la retórica se extendió por todo el Mediterráneo hasta ocupar un lugar definitorio en la formación de los litigantes y juristas de Grecia y Roma que se preocuparon por componer discursos no solo claros y ordenados sino, fundamentalmente, expresivos y convincentes. El énfasis en la impresión y las emociones causadas por el orador sobre los jueces es para Ramírez tanto o más importante que la argumentación con pruebas concretas. De ahí su interés por delinear un segundo problema: los modos de definir los entimemas en la filosofía y la retórica antiguas. Tras el recorrido por las acepciones presentes en *Tópicos* y *Retórica*, entre otras obras de Aristóteles, Ramírez advierte cómo para el estagirita el concepto de entimema retórico queda por fuera tanto del ámbito de la lógica como del de la dialéctica al tener como finalidad específica la persuasión. Posteriormente, los estoicos concibieron el entimema como un razonamiento incompleto y, por extensión, defectuoso. En la modernidad empero, nos dice el autor, los filósofos confundieron el entimema analítico (silogismo cuyas premisas provienen de verosímiles y de signos, o silogismo incompleto según los estoicos) con el entimema retórico (o cuerpo de la persuasión, *pisteis*) y fueron aún más lejos al incluir el entimema dentro de los razonamientos dialécticos. Como efecto de estos “enredos”, como los llama Ramírez, surge la pregunta por la naturaleza del concepto de entimema –¿es esta filosófica o retórica?–, así como por la pertinencia de su uso para describir la enseñanza de la retórica en su aplicación práctica.

Estas cuestiones fueron resueltas con practicidad por los autores latinos quienes usaron la palabra *argumentum* para señalar diferentes tipos de razonamientos. A partir de aquí, el tercer problema consiste en determinar las diferencias entre argumentos lógicos, dialécticos y retóricos. Estos últimos, escribe Ramírez, se orientan “a la obtención del asentimiento por parte del juez” (p. 23) y son un aspecto fundamental en la comprensión del oficio del litigante que no tiene por función la búsqueda honesta de la verdad para mostrarla al juez, sino el armado de los mejores discursos para persuadirlo de la culpabilidad o

la inocencia. Como cuarto y último problema, Ramírez cuestiona la noción de “argumentos erísticos” y propone en su lugar la de “recursos erísticos”, puesto que no son refutaciones ni argumentos. Las falacias, los recursos erísticos y los paralogramas son para el autor armas convencionales de la retórica que pueden tener más aplicabilidad y pregnancia en la práctica cotidiana de los abogados que la teoría pura del derecho. Con esto se purga al derecho de cualquier uso ingenuo del lenguaje y se confronta a los abogados con el lado *non sancto* de su ejercicio: “... recurrir no solo a argumentos válidos y correctos, como sucede en la lógica y la dialéctica, sino también a las mismas artimañas que los leguleyos defensores de las injusticias” (p. 25).

La preocupación por las prácticas de los profesionales del derecho es compartida por María Laura Pardo, quien en el capítulo 2 aplica el análisis crítico del discurso al estudio de las sentencias dictadas en causas de protección contra la violencia doméstica en juzgados de familia de la ciudad de Quilmes (provincia de Buenos Aires, Argentina), con el fin de mejorar las prácticas judiciales. Su trabajo combina el relevamiento del componente estilístico y de forma atendiendo a las particularidades de las prácticas discursivas de este género judicial y su conexión con los cambios sociales y culturales asociados al reconocimiento de la violencia doméstica. Tras ofrecer una definición de este último concepto como “todo patrón de conducta asociado a una situación en que el poder es ejercido desigualmente y se manifiesta en el uso de violencia física, psicológica, patrimonial y/o económica o sexual” (p. 33), la autora analiza la profunda imbricación que existe entre las prácticas sociales de los distintos grupos y los modos de construcción de sus textos y discursos. Las relaciones de poder en torno al género no son la excepción a esta relación, como tampoco lo son los textos judiciales. El análisis de las sentencias arrojó, entre otros, los siguientes resultados: la composición de los textos es repetitiva y sin modificaciones a la reproducción de esquemas preestablecidos o estandarizados; la voz de quien denuncia ocupa un lugar marginal; la resolución de todos los casos es similar, sin distinción de su gravedad o singularidad; y el cumplimiento de lo resuelto suele ser delegado a comisarías y peritos sociales. Estas notas permiten concluir que el tipo de argumentación de las sentencias deja entrever el encapsulamiento del derecho en su práctica corporativa y, en la misma medida, su distancia respecto de un ideal de justicia reparadora para las víctimas de violencia doméstica.

Continuando con el estudio del lenguaje en las sentencias judiciales, Mariana Cuccato examina en el capítulo 3 la naturaleza y función de los argumentos *obiter dicta* o “a mayor abundamiento” en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Buenos Aires. Tales argumentos se distinguen de aquellos que fundan y dirimen una decisión jurisdiccional (*holding* o *ratio decidendi*) y suelen ser caracterizados como auxiliares, laterales o subsidiarios. Este lugar secundario respecto de los argumentos dirimientes es puesto en cuestión por la autora, quien se pregunta, por un lado, si los argumentos *obiter dicta* o a mayor abundamiento son realmente complementarios y accesorios, y por otro, si

el recurrente de una sentencia al momento de impugnar de manera eficaz debe ocuparse de todo el conjunto de argumentos o solo de aquellos que conformen el *holding*. La respuesta de Cucatto, tras el análisis de 38 sentencias del Máximo Tribunal de Buenos Aires, es que conviene atacar además de los argumentos del *holding* aquellos argumentos *obiter dicta* en virtud de su reversibilidad funcional. El aporte de Cucatto trasciende así el ámbito del análisis del discurso para ofrecer técnicas recursivas a los profesionales del derecho.

Llevando la discusión acerca del nexo entre derecho y lenguaje a un nivel de mayor abstracción, Maribel Narváez Mora revisa en el capítulo 4 el concepto de referencia discursiva que está en la base de las teorías jurídicas. Empieza aclarando la distinción entre referencias expresables y no expresables y remarcando su naturaleza diversa. Mientras las primeras son constitutivas de aquello de lo que hablamos como los aspectos conceptuales, abstractos o de sentido; las segundas poseen un carácter extralingüístico que es susceptible de descripción e involucran aspectos empíricos o físicos. Esta clasificación resulta útil a los fines de establecer si nos encontramos o no ante un desacuerdo genuino cuando planteamos preguntas como ¿qué es el derecho? o ¿qué es la teoría del derecho? Según la autora, si estamos partiendo de referencias discursivas distintas no estamos ante un desacuerdo cognitivo, ya que si nuestras palabras no nombran lo mismo, no estamos diciendo cosas distintas e incompatibles sobre lo mismo (p. 76). Lo interesante en el caso de las referencias discursivas del mundo jurídico es que con frecuencia son híbridas (expresables y no expresables) pero no existe una línea divisoria preestablecida que marque el límite entre unas y otras. La relación que mantienen los aspectos expresables y no expresables de nuestras referencias discursivas es entonces de carácter interno, y aunque dependa de nuestras acciones lingüísticas y extralingüísticas y de lo que afirmamos o negamos con ellas, no son modificables a voluntad. El aporte de Narváez consiste así en ofrecer un modelo de disección de las referencias discursivas aplicable metodológicamente en debates sobre desacuerdos teóricos o discusiones sobre el cambio o la evolución del sentido de los conceptos jurídicos.

En el capítulo 5, Pilar Zambrano se pregunta por la inteligibilidad de los principios fundamentales del derecho en tiempos en los que la fragmentación social y cultural y la consecuente ausencia de un sustrato moral común han hecho del lenguaje de los derechos una especie de Torre de Babel. Frente a este escenario, la autora propone una doble terapéutica. De un lado, la adopción de una teoría semántica realista que considere el “vínculo objetivo de significación o representación entre los enunciados de los derechos fundamentales y los requerimientos de justicia que expresan”. Por otra parte, “un horizonte de justicia objetiva que garantice que aquello que los enunciados iusfundamentales significan o expresan es intrínsecamente razonable” (p. 88). Hablar del realismo semántico como condición lógica de la interpretación iusfundamental implica para Zambrano dar prioridad a la referencia sobre el significado y a la aprehensión sobre el juicio en el plano cognitivo, de tal manera que los cuatro aspectos

esenciales de los derechos fundamentales (universalidad, naturaleza categórica, pretensión de razonabilidad e inteligibilidad) superen las dificultades propias de la semántica convencional. Se trata, en definitiva, de distinguir entre el uso y el abuso de los derechos fundamentales aplicando una semántica a la interpretación de sus enunciados que asuma como referencia tanto una tipificación básica de acciones y bienes como tipos de acciones y bienes por venir.

Abonando a los debates sobre interpretación jurídica abiertos por Zambrano, Luciano Damián Laise formula en el capítulo 6 una crítica a la distinción entre interpretación y construcción constitucional en la que se basa el originalismo del significado público. El autor empieza recordándonos cómo para los originalistas el contenido semántico (interpretación) de la Constitución es fijado al momento de su aprobación o ratificación, salvo que ocurra alguna reforma o enmienda, mientras que la construcción se relaciona con la aplicación o implementación del texto constitucional. Tras develar cómo los premisas del originalismo la convierten en una teoría que privilegia el significado socialmente construido por sobre la referencia, Laise advierte cómo, al sostenerse en presupuestos semánticos convencionales, el originalismo cae en contradicción consigo mismo viéndose impedido para alcanzar una interpretación objetiva de la Constitución, y aún más, garantizar la inteligibilidad del lenguaje por el cual se expresan las disposiciones constitucionales. Para ilustrar la imposibilidad de distinguir analíticamente interpretación y construcción en la práctica constitucional neoriginalista, el autor problematiza dos desafíos a los que esta debe enfrentarse: el problema del regreso al infinito de interpretaciones y el problema de la confusión entre discrecionalidad y arbitrariedad judicial. En ambos casos, Laise pone al descubierto el carácter paradójico de la posición originalista que, buscando eliminar la arbitrariedad de toda práctica constitucional, termina haciendo de esta su signo más distintivo.

El derecho construye sujetos y realidades a través del lenguaje de un modo análogo al que la literatura crea sus personajes de ficción. En el capítulo 7, Gonzalo Ana Dobratinich reflexiona acerca de los modos de constitución subjetiva en ambos discursos desenredando, en clave foucaultiana, la trama tejida entre ideología, subjetividad y verdad. Para el caso del discurso literario, el autor analiza algunos cuentos de Jorge Luis Borges mostrando cómo en el relato borgiano los sujetos son construidos en todo momento. Así, por ejemplo, el narrador del cuento "Hombre de la esquina rosada" es ideado también como testigo, cómplice y autor del crimen que hilvana la obra. La voz de este hombre informa, expone y denuncia a otros sujetos en el espacio arbitrario de la ficción que relata. Como en la literatura, el discurso jurídico "no aparece después del sujeto sino que viene a constituirlo, a ponerlo en situación, a constituirlo en un determinado orden (...) *lex, ergo sum*" (p. 36). En el discurso jurídico el sujeto objetiva y es objetivado en una red de significaciones que en apariencia todo lo contienen. Sin embargo, el derecho es una práctica discursiva compuesta por mucho más que estructuras y formas; es también un cúmulo de indeterminaciones, vaguedades y palabras

emotivas en las que intervienen otras fuentes epistemológicas, otros estatutos de verdad y otras relaciones de poder. De ahí que, en línea con lo planteado por Foucault, Dobratinich concluya que el análisis del sujeto, sea en el discurso jurídico o en el literario, deba inscribirse en los distintos regímenes de saber, poder y verdad desde los cuales es hablado.

Las indeterminaciones del lenguaje jurídico mencionadas por Dobratinich son el punto a partir del cual Helga Lell aborda los problemas semánticos del concepto jurídico de persona en el último capítulo del libro. Tras marcar los distintos significados del término en el lenguaje común y el lenguaje técnico-jurídico, la autora apunta a los problemas de traducción de la voz latina original en idiomas como el francés y el portugués, para desembocar en el problema de su clausura semántica en aquellos casos en los que no está dada la completitud del sistema jurídico. A continuación, explica el carácter controvertido y complejo del concepto de persona a través de distintos usos en el discurso jurídico que ilustran sus diversas constituciones metafóricas, apropiaciones disciplinares y resignificaciones históricas a lo largo del tiempo. El problema semántico del concepto de persona nos enfrenta, según Lell, con la disyuntiva entre admitir cualquier resultado hermenéutico o clausurar definitivamente el campo semántico de las palabras con una constitución metafórica. Como conclusión, la autora apuesta por una interpretación dinámica que sitúe el concepto jurídico de persona en un punto intermedio entre la univocidad y la arbitrariedad.

Hasta aquí transitamos por ocho maneras de encarar la pregunta acerca de cómo lidian la ciencia del derecho y los juristas con el carácter inexacto y escudriñado del lenguaje, sus distintos intentos de asirlo y escudriñarlo, sus diversos *locus* de circulación y modos de operación. El libro cumple con el objetivo de ofrecer una mirada variopinta antes que un estudio estructurado y sistemático de esta relación compleja. Por la calidad de sus contribuciones y el nivel de abstracción de buena parte de los artículos es un libro no iniciático que exige una lectura rigurosa y atenta, e incluso la relectura, pero esta misma dificultad se convierte en un desafío que mantiene comprometido al lector hasta las páginas finales.

SECCIÓN N° 3

Información institucional

Carreras en la facultad

De pregrado

En ambas áreas –ciencias económicas y jurídicas– también existen ofertas de carreras cortas. Ellas son Técnico Universitario Administrativo Contable Impositivo y Procurador; ambas con un Plan de Estudios estructurado en tres años.

De grado

La Facultad ofrece tres carreras de grado – Abogacía, Contador Público Nacional y Licenciatura en Administración con orientación en Emprendedurismo, todas ellas con Planes de Estudio de cinco años de duración.

De posgrado

Se dictan varias carreras de posgrados acreditadas por CONEAU y el Ministerio de Educación de Nación, cuyas actividades se desarrollan según sus respectivos cronogramas que se encuentran disponibles en la página web de la Facultad.

Maestría en Gestión Empresaria

Carrera interdisciplinaria para profesionales que quieran lograr una alta especialización en la administración de negocios. Tiene una duración de dos años de cursada más la realización de la tesis de graduación y se dicta los días viernes a la tarde y los sábados a la mañana.

Maestría en Derecho Civil

Destinada a los Abogados/as que deseen actualizar, profundizar y evaluar críticamente la producción teórica y empírica que se desarrolla en el campo del Derecho Civil a los fines de perfeccionar la formación y actuación en el ámbito universitario, en la práctica profesional y en la Magistratura. Tiene una duración de dos años de cursada, más la realización de la tesis de graduación, y se dicta quincenalmente.

Especialización en Administración y Control Público

Destinada a Contadores y Abogados/as interesados en mejorar las actividades que desarrollan en el Sector Público nacional, provincial o municipal, utilizando los criterios más recientes. Esta carrera se cursa quincenalmente los viernes y sábado y tiene una duración de dos años, más el trabajo final de graduación y las prácticas.

Especialización en Derechos Humanos

Destinada a profesionales de las Ciencias Humanas y Sociales, que se quieran especializar en la defensa y promoción de los derechos humanos de forma integral. Tiene una duración de un año y medio, más el trabajo final de graduación. Salvo excepciones en seminarios optativos, se dicta quincenalmente los días viernes a la tarde y los sábados a la mañana.

Especialización en Trabajo Social Forense

Carrera destinada a Lic. en Trabajo Social, Lic. en Servicio Social y otros graduados/as en Ciencias Sociales con experiencia laboral en la temática. Tiene una duración de dos años, con cursado mensual intensivo de jueves a sábado, más el trabajo final de graduación y las prácticas.

Noticias institucionales (desde el 15/12/2019)

Ateneos sobre preparación de material para la formación práctica

El 19 de febrero se desarrolló el primer encuentro del “Ateneo sobre preparación de material para la formación práctica” para los/as docentes de la carrera de Abogacía, en el marco de los nuevos planes de estudio que se implementarán el año próximo. En esta primera oportunidad, el encuentro contó con la presencia del decano Mg. Francisco Marull, la vicedecana CPN María Ignacia Monasterio, la directora de la carrera de Abogacía Esp. Cecilia Bertolé y docentes de distintas cátedras, interesados/as en mejorar la preparación de sus materiales prácticos. El segundo encuentro se desarrolló el día miércoles 6 de marzo.

Por su parte, los y las docentes de la carrera de Contador Público también asistieron a dos ateneos destinados a preparar el material práctico de sus respectivas asignaturas. En los mismos participaron la vicedecana Monasterio, el secretario académico Fernando Colli y el director de la carrera de Contador Público, Esp. Miguel A. Gette.

Los ateneos buscaron reflexionar sobre el impacto del régimen académico recientemente aprobado y los criterios de intensidad de la formación práctica establecidos por el Ministerio de Educación, en la preparación de los materiales que guiarán la formación práctica de las diferentes actividades curriculares de los nuevos planes de las citadas carreras.

Facultad presente en la reforma del Código Procesal Penal de La Pampa

El Ministro de Gobierno y Justicia de la provincia recibió la presentación del Anteproyecto de Reforma del Código Procesal Penal de La Pampa elaborado por una comisión conformada por representantes del Superior Tribunal de Justicia, Ministerio Público, Poder Legislativo, Colegio de Magistrados y funcionarios del

Poder Judicial de La Pampa, Colegio de Abogados y Procuradores de la Provincia de La Pampa, del Gobierno pampeano y de la Facultad.

El Anteproyecto presentado por esta Comisión continuará con las instancias administrativas previstas legalmente dentro del Poder Ejecutivo, para luego ser enviado como Proyecto de Ley a la Cámara de Diputados para su aprobación.

Comenzó a dictarse el nuevo posgrado Maestría en Derecho Civil

El viernes 1º de marzo comenzó a dictarse la primera cohorte de la Maestría acreditada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), y cuyo título es de validez nacional.

En ocasión de la presentación de la carrera estuvieron presentes el decano, Mg. Francisco Marull y la directora de la carrera, Dra. Marisa Herrera.

El decano Francisco Marull destacó al respecto:

La Maestría en Derecho Civil era una necesidad para la provincia y la región. La reforma del Código Civil y Comercial ha sido de tal entidad que como Facultad debíamos ofrecer a los graduados/as la posibilidad de acceder en nuestra provincia a una formación de calidad. La maestría, que estamos impulsando lo es: ha sido acreditada por la CONEAU, expide un título con validez nacional, cuenta con una dirección y docentes de renombre y reconocido prestigio, y fundamentalmente implica una apuesta a la formación de profesionales que busquen actualizarse e introducirse en una mirada absolutamente diferente, moderna e innovadora sobre la mayor parte de las instituciones del derecho civil. Con esta maestría buscamos que los/as profesionales puedan desarrollar nuevas competencias a partir del abordaje detallado de las reformas en las distintas áreas del Derecho Civil. Agradecemos a la Dra. Marisa Herrera que ha asumido la dirección, los/as docentes que se han sumado de una manera sumamente comprometida y a los graduados/as que ya se han involucrado, invitando a quienes no lo han hecho a conocer la propuesta.

Servicio Permanente de Asistencia Pedagógica

Desde marzo de este año se encuentra en funcionamiento el Servicio Permanente de Asistencia Pedagógica en la Facultad, a cargo del Lic. Alejandro Yep, sociólogo y docente.

Su campo de acción está centrado en poder realizar un seguimiento y orientación con los/as estudiantes que requieran ayuda en lo que respecta a técnicas de estudios o abordaje de textos complejos, lo que implica una alfabetización académica, entre otros. También trabaja con docentes, invitándolos/as a que reflexionen sobre sus prácticas y puedan mejorarlas, en caso de que sea necesario, para poder contribuir a la calidad educativa de la Facultad.

La primera acción desarrollada por el Lic. Yep consistió en abordar con los/as ingresantes de las carreras de la FCEyJ, durante el curso de ambientación a la vida universitaria en 2019, lo que implica ser un/a estudiante universitario/a y qué competencias se deben tener, o adquirir, para poder ir avanzando en la carrera. También

se abordaron los mitos en torno a las profesiones y la llamada “salida laboral”, técnicas de estudios y las incumbencias profesionales de cada carrera.

Reunión informativa sobre pasantías

Se realizó una charla informativa sobre el régimen de pasantías educativas y los objetivos de la misma. Los encuentros fueron realizados en el Salón Azul el día 21 de marzo para los estudiantes de Ciencias Económicas y el 28 del mismo mes para los estudiantes de Derecho

En las charlas estuvieron presentes los docentes guías Mg. Fernanda de la Iglesia y CPN Daniel Martin.

Se reformó el plan de estudios de la Especialización en Derechos Humanos

El Consejo Superior de la UNLPam aprobó el plan de estudios de la carrera de posgrado Especialización en Derechos Humanos, que se dicta en la Facultad.

El nuevo programa, que disminuyó su carga horaria, incluye ocho seminarios obligatorios, un seminario electivo y un espacio para el trabajo integrador final, que completan un total de 400 horas. El cuerpo docente está conformado por reconocidos/as profesionales y docentes en la temática de derechos humanos, y cuenta con prestigiosos docentes asesores académicos.

Jornadas en Teoría Constitucional Contemporánea

Durante los días 14 y 15 de marzo se desarrollaron, en el ámbito de la FCEyJ, las “I Jornadas Nacionales en Teoría Constitucional Contemporánea: a 25 años de la Reforma Constitucional de 1994”, organizada por el Observatorio de Derechos Humanos de la FCEyJ y la Sociedad Argentina de Sociología Jurídica.

Esta actividad, a la que asistieron docentes, estudiantes e investigadores/as de universidades nacionales e instituciones científicas, tuvo el objetivo de generar un espacio constructivista deliberativo entre expositores/as, conferencistas, docentes, estudiantes y asistentes, a fines de identificar, reconstruir y evaluar las principales discusiones e hipótesis teóricas asociadas a los lenguajes, formas y teorías constitucionales contemporáneas, debates que adquieren especial relevancia al cumplirse 25 años de la Reforma Constitucional de 1994.

Conferencia de Andrés Gil Domínguez

El 19 de marzo se desarrolló en el Salón Azul de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas una conferencia a cargo del Dr. Andrés Gil Domínguez donde presentó su ponencia titulada “La defensa del sistema democrático en la reforma constitucional de 1994: corrupción y extinción de dominio”.

Curso de posgrado y capacitación “El trabajo interdisciplinario en situaciones de violencia contra las mujeres”

El Consejo Directivo aprobó la realización de la capacitación “El trabajo interdisciplinario en situaciones de violencia contra las mujeres”. El curso estuvo orientado a profesionales del derecho, la psicología, el trabajo social y público en general.

La coordinación de este curso está a cargo de la Mg. Daniela Zaikoski Biscay, mientras que el equipo docente se encuentra conformado por la abogada Susana Cisneros, la psicóloga Hilda Gabriela Galletti, la trabajadora social Analía Vega y la médica Mónica Beatriz Coloumbier. Además, hubo docentes invitadas, como la Mg. Betsabé Policastro y la Abog. Claudia Alejandra Machado, docentes de la FCEyJ, UNLPam.

Conferencia de Enrique del Percio

El viernes 29 de marzo se desarrolló en el Salón Azul una conferencia titulada “Democracia y Constitución en el Siglo XXI: Legalidad y Legitimidad”, a cargo de Enrique Del Percio.

El Dr. Del Percio afirmó que no se iba a abordar la situación democrática argentina en particular, sino de lo que pasa en el mundo. El problema de la democracia es complejo y global, y destacó la importancia de poder empezar a discutir cuestiones más profundas que no estén relacionadas solamente con lo actual e inmediato, o en términos de bueno o malo.

I Jornadas Nacionales sobre Enseñanza del Derecho

Durante los días 5 y 6 de abril se desarrollaron en la Facultad las “I Jornadas Nacionales sobre la Enseñanza del Derecho: Desafíos actuales de la formación legal. Diálogos y Debates”. Durante las mismas se abordaron las distintas problemáticas que involucran a la enseñanza/aprendizaje del derecho y sus paradigmas en las universidades nacionales.

La atención de estas jornadas estuvo centrada en las nuevas propuestas pedagógicas y didácticas –virtualizaciones, TIC, contexto de encierro, educación a distancia–, como así también en la puesta en debate sobre las garantías de acceso y permanencia de los/as estudiantes en condiciones de igualdad de oportunidad, de calidad y pertenencia, el seguimiento y la educación continua de los/as egresados/as a fin de garantizar la idoneidad en el ejercicio de su profesión.

Charla abierta Dr. Fabián Salvioli

El jueves 11 de abril, a las 18 horas, el Dr. Fabián Salvioli desarrolló la charla “Construyendo Memoria” en el Salón del Consejo Superior. La actividad está organizada por el Programa Académico Institucional en Derechos Humanos (PAIDH) y el Observatorio de DDHH de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas.

El Dr. Salvioli es Doctor en Ciencias Jurídicas, Magíster en Relaciones Internacionales y Director del Instituto de Derechos Humanos y de la Maestría de Derechos Humanos de la UNLP. Durante muchos años se desempeñó como Profesor Titular de la asignatura Derecho Internacional Público en nuestra Facultad. El año pasado fue reconocido por la UNLPam como Profesor Honorario y es docente de la Maestría en Derecho Civil.

Informe de Coyuntura Económica Pampeana (ICEP): Perspectivas para el 2019

En el marco del convenio de colaboración entre la Facultad y el Centro de Estudios Pampeanos (CEPAM), el Lic. Sebastián Lastiri y la Lic. Mercedes Rodríguez presentaron el informe completo del ICEP del cuarto trimestre de 2018.

En el informe se expone la actividad económica pampeana (4t18) en un año marcado a nivel nacional por la devaluación, la inflación (récord desde enero de 1992) y el desempleo. La Pampa sufrió las consecuencias con fuertes caídas en el consumo y la construcción que llevaron las tasas de desempleo hasta los dos dígitos en la segunda mitad de 2018.

El informe completo del ICEP del cuarto trimestre de 2018 se encuentra disponible en la página web del Observatorio Económico de la Facultad de Ciencias Económicas y del CEPAM.

Creapolis Co-Labs se reunió con jóvenes de Interact

Integrantes del proyecto Creapolis Co-Labs, el Laboratorio Colaborativo de Innovación en la Facultad, fueron invitados por jóvenes de Interact para compartir su experiencia de trabajo realizada durante el 2018. En diálogo con sus asistentes, realizaron un balance de la jornada y comentaron actividades futuras.

El Laboratorio Colaborativo de Innovación es un proyecto de extensión destinado a estudiantes, acreditado por la FCEyJ, que durante ocho encuentros guiados por docentes, trabajan sobre una problemática puntual. La temática se elige entre todos/as los/as integrantes, y se toma en cuenta que involucre un perfil ambiental, económico y social. La propuesta de valor se encuentra en que desde una idea generada en el aula, se brinden herramientas para salir en búsquedas de soluciones integrales y hacerlas realidad.

Elecciones estudiantiles de Consejos y Centro de Estudiantes

El día 17 de abril transcurrió con total normalidad el proceso electoral de consejeros estudiantiles en el Consejo Superior y Consejo Directivo.

En la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas el nuevo claustro estudiantil quedó conformado por Jonatan Ariel Depaolo y Agustina Micaela Ávila, ambos

de la lista de Franja Morada; Sofía Trucco Aimar por la lista Universidad Pública; y Gastón José Frías de la lista Juntos Podemos.

En el Centro de Estudiantes resultó ganadora la lista de Franja Morada, por lo cual su nuevo presidente es Marcelo Bessone.

Se presentó nueva diplomatura en nuestra Facultad

El miércoles 17 de abril se presentó en el Salón Azul la “Diplomatura en Gestión de Organizaciones Cooperativas”. Estuvieron presentes el decano, Mg. Francisco Marull, el rector de la UNLPam, Esp. Oscar Alpa, el ministro de Desarrollo Territorial, Prof. Martín Borthiry, el subsecretario de Cooperativas, CPN Claudio Gordillo y el director de la Incubadora en Economía Social y Solidaria y director de la Diplomatura, CPN Marcelo Gallo.

La actividad comenzó el 6 de mayo y finalizará el 6 de diciembre de 2019. La modalidad es semipresencial, en la que los/as cursantes deben asistir a nueve encuentros presenciales en la FCEyJ. Aquellos/as cursantes que no residan en la provincia tendrán la posibilidad de realizar estos encuentros de manera virtual.

Visita de empresario a la Cátedra de Producción y Comercialización

En el marco de la materia “Producción y Comercialización”, correspondiente al quinto año de la carrera de Contador Público, el día lunes 22 de abril se recibió la visita del Ing. Marcelo Braga, propietario de la empresa Nuevo Origen, fábrica de cerveza artesanal ubicada en Ataliva Roca, La Pampa.

Marcelo Braga expuso sobre la estrategia comercial de la empresa, las distintas unidades de negocio que forman Nuevo Origen, la construcción de la diferenciación respecto de la competencia, la estrategia de posicionamiento en el mercado, marca, comercio exterior, políticas de promoción y estrategia de precios, entre otros aspectos.

Jornada “Hacia un modelo de inclusión sociosanitaria de salud mental: avances y retrocesos en la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental”

El viernes 27 de abril, en el Salón Azul, se llevó a cabo, con una gran cantidad de público presente, la jornada “Hacia un modelo de inclusión sociosanitaria de salud mental: avances y retrocesos en la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental”. La exposición estuvo a cargo del Dr. Alberto Trimboli.

Durante la actividad se debatió sobre las características y efectos de la Ley 26.657 de Salud Mental, así como sus normas reglamentarias, en base a la idea de asegurar el derecho a la protección de la salud mental de todas las personas, y el pleno goce de los derechos humanos de aquellas con padecimiento mental.

Nueva carrera de posgrado: Maestría en Sistema Penal

El 30 de abril se presentó ante CONEAU, para su acreditación, una nueva propuesta de posgrado denominada “Maestría en Sistema Penal”, para desarrollarse en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas.

El Plan de Estudios de la carrera fue aprobado por el Consejo Directivo en la resolución 062/2019 y posteriormente por el Consejo Superior en resolución 123/2019. La propuesta incluye al Dr. Alberto Binder en carácter de Director, quien es abogado, Doctor en Derecho por la UBA, profesor de Derecho Procesal Penal y fundador del Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

Guía para la presentación de artículos

1. Objetivo y temáticas de la revista

La revista *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas* tiene como objetivo ofrecer a los investigadores, a los becarios de investigación y posgrado de instituciones universitarias u organismos de ciencia y técnica, a los docentes tanto de grado como de posgrado, a los graduados y estudiantes, ya sean de esta casa de altos estudios o de otras universidades nacionales o extranjeras, la posibilidad de publicar sus trabajos y difundir los productos y avances de sus investigaciones y experiencias académicas.

Además, esta revista tiene como fin especial ser un espacio para la publicación de la producción científica de los proyectos de investigación radicados en los centros de investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas y de las tesis de posgrado de esta unidad académica.

Finalmente, procura dar lugar a comentarios y revisiones críticas que divulguen actividades institucionales que revelen el espíritu académico y científico de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam.

En cuanto a las temáticas, la revista publicará artículos relacionados disciplinarmente con las ciencias económicas y con las ciencias jurídicas. La aproximación a estos tópicos podrá llevarse a cabo desde un estudio científico o a partir del relato de experiencias pedagógicas en la enseñanza universitaria de espacios curriculares afines.

2. Envíos para la publicación

La revista recibirá artículos para su eventual publicación en el curso de todo el año. Tras la recepción, los textos serán enviados a los evaluadores externos para su consideración. En caso de que los evaluadores consideren que los artículos deben ser reformados para su publicación, se les comunicará esta circunstancia a los autores para que realicen las correcciones exigidas en el plazo

de 20 días corridos. Una vez hechas las modificaciones necesarias, los trabajos serán enviados nuevamente a los evaluadores externos. En caso de que un evaluador recomiende la publicación y el restante no, la cuestión será dirimida por un tercer evaluador.

Los artículos que se incluyan en la sección “Investigación científica” deberán obtener dos evaluaciones positivas de pares externos a la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas (UNLPam). Los artículos destinados a la sección “Reseñas de libros, conferencias, entrevistas y comentarios de actividades de carácter científico-académico” deberán contar con la aprobación de, al menos, dos miembros del Comité Editorial.

3. Pautas formales para la presentación de artículos

Los artículos que se presenten deberán ser originales, inéditos y no haber sido ni ser sometidos simultáneamente para su evaluación en otra publicación. Si hubieren sido publicados anteriormente, los autores deberán justificar la necesidad de su inclusión en la revista. Los autores se harán cargo de los dichos de sus artículos, se comprometen a cumplir con las pautas de ética y, por lo tanto, a citar toda idea ajena y a obtener las autorizaciones para reproducir los contenidos que así lo requieran.

Los artículos que se presenten para su eventual publicación en la revista en las secciones “Investigación científica” deberán poseer una extensión de entre 10 (como mínimo) y 20 páginas (como máximo). Los trabajos de la sección “Reseñas de libros, conferencias, entrevistas y comentarios de actividades de carácter científico-académico” tendrán la extensión que resulte necesaria; por ello, no tendrán un mínimo aunque no deberán superar las 15 páginas, estimativamente. La extensión incluye cuadros, gráficos, notas y referencias bibliográficas.

Todos los artículos deberán ser redactados de manera clara, coherente y dinámica. Se deberán respetar las reglas ortográficas y gramaticales de la lengua en que se escriba (español, inglés o portugués).

El interlineado será de 1,5 líneas, la fuente, Times New Roman y el tamaño para el cuerpo del trabajo, 12. La sangría de la oración inicial de cada párrafo será de 1,5.

Las notas al pie se harán en Times New Roman, tamaño 10. El interlineado será simple y no se dejará sangría en la oración inicial de los párrafos.

Las citas se realizarán conforme a las normas APA. En caso de citas textuales extensas, conforme a las normas APA, el tamaño será de un punto menos que el resto del texto, es decir, en 11.

Las páginas serán A4 y con márgenes 2,5.

Se recibirán artículos en español, inglés y portugués.

4. Partes constitutivas de los artículos

Los trabajos que se presenten deberán contemplar los siguientes puntos:

- 1) el título, en mayúsculas sostenidas. Se debe tener en cuenta que este deberá ser claro, descriptivo del tema trabajado en el artículo y conciso;
- 2) a continuación se deben incluir los nombres del/de los autor/es. Para ello se indicará primero el nombre completo del autor y luego el apellido sin mayúsculas ni versalitas sostenidas. Tras el apellido se realizará una llamada con una nota al pie que indicará el o los título/s académico/s, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico de contacto. En caso que sea necesario, en la misma nota al pie se mencionarán las instituciones que han financiado o colaborado con la investigación que da lugar al artículo;
- 3) luego se incluirá un resumen del trabajo que no deberá exceder las 200 palabras, hasta cinco palabras clave y el resumen y las palabras clave en otro idioma. Si el artículo ha sido redactado en español, el resumen y las palabras clave serán elaborados en inglés. En cambio, si el artículo ha sido escrito en inglés o portugués, el resumen y las palabras clave deberán ser presentados en español;
- 4) al final del trabajo se debe incluir el listado de las referencias bibliográficas, ordenadas alfabéticamente. Este listado contendrá solo los textos citados directa o indirectamente en el cuerpo del artículo.

5. Estilo de las citas

Dentro del cuerpo principal, las citas textuales de hasta tres renglones se entrecomillarán y, a continuación, entre paréntesis se indicarán los siguientes datos “apellido del autor, año: páginas”. Las de mayor extensión no se entrecomillarán, sino que se colocarán en párrafo aparte, con fuente de tamaño un punto inferior que el resto del cuerpo (es decir, en tamaño 11), con una sangría izquierda de 0,5 cm. Al final se incluirán los datos de procedencia (autor, año: páginas).

Si la cita no es textual sino indirecta o referenciada, al finalizar la idea se indicarán entre paréntesis el apellido y el año de edición de la obra (por ejemplo: Gómez, 2005).

6. Ordenamiento bibliográfico

El ordenamiento bibliográfico se realizará mediante la exposición de un listado que contendrá solo las obras referenciadas directa o indirectamente y que se encontrará organizado alfabéticamente.

El orden de los datos para la citación es el siguiente:

- Libro: Apellido e inicial del nombre de autor/es; a continuación, entre paréntesis, el año de publicación; luego un punto y el título del libro en cursiva con las primeras letras en mayúscula (punto y seguido). Lugar de edición (seguido por dos puntos): el nombre de la editorial. Si el libro ha sido traducido, se deben

incluir los datos del traductor luego del título del libro. Si la edición va más allá de la primera, luego del nombre del traductor corresponde el número de edición.

- Artículo en libro con editor (o compilador): Apellido e inicial de autor/es, año de publicación entre paréntesis, título del trabajo en estilo normal; a continuación: “en”, nombre de compilador/es o editor/es o coordinador/es, luego, entre paréntesis el rol abreviado (“comp.”, “ed.”, “coord.”), el título del libro en cursiva con las primeras letras en mayúscula (punto y seguido). Lugar de edición (seguido por dos puntos): el nombre de la editorial. Si la edición va más allá de la primera, corresponde incluir el número de edición.
- Artículo en revistas científicas: Autor/es, año de publicación entre paréntesis. Título del trabajo, en normal y sin comillas. Título de la obra publicada en cursiva, volumen en cursiva, e inmediatamente, sin espacio, el número entre paréntesis, sin cursiva, y por último el número de páginas entre las cuales se extiende el artículo.
- Texto consultado en internet: Apellido y nombre de autor/es, año de edición, título del artículo (o libro), en: (citar página consultada y fecha de consulta).
- Entrevistas personales: Apellido y nombre del entrevistado; lugar de entrevista. Por ejemplo: Gutiérrez, Pedro. Calzar SA. Santa Rosa, La Pampa. Comunicación personal, fecha.

Cualquier caso de duda será resuelto conforme a las normas APA (American Psychology Association), 6^o edición.

7. Tablas, gráficos e ilustraciones

En caso de incluir tablas, gráficos e ilustraciones, cada uno de estos elementos deberá estar enumerado correlativamente a lo largo del trabajo, con su correspondiente encabezamiento y título. Asimismo, deberán indicarse las referencias al pie con tamaño de fuente 11.

8. Envío de artículos

Los trabajos se enviarán en formato .doc, .docx u .odt a la dirección de correo electrónico de la revista: investigacionyposgrado@eco.unlpam.edu.ar o por medio de la presente plataforma.

9. Otras informaciones:

El o los dictámenes (según corresponda) de los trabajos evaluados será/n comunicados a los autores. Estos serán responsables del contenido de sus contribuciones y de la exactitud de las citas y referencias bibliográficas. El Cuerpo Editorial se reservará el derecho de hacer las modificaciones necesarias para mantener el estilo de la revista. Previo a la publicación del artículo, el autor o los autores deberán suscribir un documento que ceda los derechos de reproducción del artículo y en el que asegure haber cumplido con las exigencias éticas de citación y autorización para la publicación del texto.

Guidelines for authors

The Faculty of Economic and Legal Sciences, through the academic journal *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*”, provides a space for the publication of productions, with a section for general institutional issues. This is why a differentiation is made in sections, which are: scientific research, scientific-academic dissemination, book reviews, conferences, interviews, and comments related to scientific-academic activities and institutional developments.

In order to clarify the content of each section, a brief description is included:

Scientific research: for articles presenting partial or final results of an investigation. Articles that account of the progress or results of the completion of postgraduate thesis are included in this section. To be published in this section, the positive evaluation of two (2) external evaluators is necessary.

Books reviews, conferences, interviews and comments regarding scientific-academic activities: this section will include book reviews, conference transcripts, interviews, and other types of work that make critical comments about institutional activities, either scientific or academic, which are held in the Faculty of Economic and Legal Sciences (UNLPam) or in other institutions, such as an evaluative synthesis of conferences, scientific courses, promotional workshops, etc. In the case of critical comments, it is essential that the article is not merely descriptive but that it includes an assessment by the author. These works must be approved by at least two of the members of the Editorial Committee for its inclusion in the journal.

Institutional information: This section is intended for information that the authorities of the Faculty of Economic and Legal Sciences of the National University of La Pampa wish to communicate to the community of readers.

Guidelines for the presentation of articles

1. Original and unpublished works

The articles submitted must be original, unpublished and have not been or be submitted simultaneously for evaluation in another publication. All articles should be written in a clear, coherent and dynamic manner. Orthographic and grammatical conventions of the chosen language must be respected.

2. Guidelines for presentation

The articles submitted for eventual publication in the journal in sections “Scientific Research” shall have, an indicative title, an extension of between 10 (minimum) and 20 pages (maximum). The works Section of “Books reviews, conferences, interviews and comments regarding scientific-academic activities” will have the necessary extension; Therefore, they will not have a minimum but not more than 15 pages, roughly. The extension includes tables, graphics, notes and bibliographical references.

The line spacing will be 1.5 lines, the font, Times New Roman, and the size for the body of the work, 12. The indentation of the opening sentence of each paragraph will be 1.5.

The footnotes will be made in Times New Roman, size 10. The line spacing will be single and there will be no indentation in the opening sentence of paragraphs. Citation will be made according to the APA standards. In case of extensive textual citations, according to APA standards, the size will be one point less than the rest of the text, size 11.

The pages will be size A4 and with margins 2,5.

We will receive articles in Spanish, English and Portuguese.

3. Constituent parts of articles

Published papers should contemplate the following aspects:

- a) the title, in sustained capital letters. It must be noted that this should be clear, descriptive of the topic discussed in the article and concise;
- b) Then, the names of the author(s) should be included. For this purpose, the full name of the author must be included first, and then the last name without uppercase or small capitals. After the last name, a reference mark will be made with a footnote that will indicate the academic title(s), academic institutional affiliation and e-mail address. If necessary, the institutions which funded or collaborated with the research project that gave rise to the article will be mentioned in the same footnote;
- c) then, a summary of the work will be included, which shall not exceed 200 words, with five key words and the abstract and key words in another

language. If the article has been written in Spanish, the abstract and key words will be written in English. Nevertheless, if the article has been written in English or Portuguese, the abstract and key words should be written in Spanish;

- d) at the end of the paper, the list of bibliographic references must be added, ordered alphabetically. This list will only contain the texts cited directly or indirectly in the body of the article.

4. Citation Style

Within the main body, textual quotes of up to three lines will be written in quotation marks, and then the following data will be indicated in parenthesis “surname of the author, year: pages”. Extended quotes will not be written in quotation marks, but will be placed in a separate paragraph, with font size one point lower than the rest of the body (ie, in size 11), with a left indentation of 0.5 cm. The data of origin will be included at the end (author, year: pages).

If the quote is not textual but indirect or indexed, the surname and the year of publication of the work will be indicated when finalizing the idea, in parenthesis (for example: Gómez, 2005).

5. Bibliographic ordering

The bibliographic order will be made through the presentation of a list that will contain only works indexed directly or indirectly and that will be organized alphabetically.

The order of the data for the citation is the following one:

- Book: Last name and initial of the author’s name; then, in parentheses, the year of publication; then a dot and the title of the book in italics with the first letters in capital (dot followed). Place of edition (followed by colon): the name of the publisher. If the book has been translated, the translator’s data must be included after the book title. If the edition goes beyond the first, after the name of the translator corresponds the edition number.
- Article in book with editor (or compiler): Last name and author’s initial, year of publication in parentheses, title of the work in normal style; after that: “en”, compiler name/es or publisher/s or coordinator/s, then in parentheses the abbreviated role (“compi.”, “ed.”, “coord.”), the title of the book in italics with the first letters in capital (dot followed). Place of edition (followed by colon): the name of the publisher. If the edition goes beyond the first, it is necessary to include the edition number.
- Article in scientific journals: Author/s (colon). Title of the work in normal style and without quotation marks. Title of the work published in italics, number, volume, publication date in parentheses, colon and finally the number of pages through which the article is extended.

- Text accessed on the Internet: Last name and author's name, year of publication, title of the article (or book), in: (quote page consulted and date of consultation).
- Personal Interviews: Last name and name of the interviewee; place of interview. E.g. Gutiérrez, Pedro. Calzar S.A. Santa Rosa, La Pampa. Personal communication, date.

In case of doubt, APA conventions (American Psychology Association), 6th edition, will be applied.

6. Tables, graphics and illustrations

If tables, graphics and illustrations are included, each of these elements must be listed correlatively throughout the work, with its corresponding heading and title. Reference should also be made to the foot with font size 11. They must be produced in grayscale.

7. Shipping of items

Papers will be sent in .doc, .docx or .odt format to the email address of the journal: seccinciaytecnica@eco.unlpam.edu.ar (or to the email address indicated by the Research and Postgraduate Secretariat). The Secretariat will acknowledge receipt to the authors and forward it to the Director of the Journal to verify compliance with the formal requirements, once this instance is over, it will be sent to external evaluation via email.

8. Referees

The referees will be selected from the Data Bank Incentive Program of the Ministry of Education, taking into account the theme of its content. There cannot be any conflict of interests for the referees and the article to be reviewed.

9. Other information

The opinion(s) (as appropriate) of the evaluated papers will be communicated to the authors. They will be responsible for the content of their contributions and the accuracy of citations and bibliographic references. The Editorial Board reserves the right to make the modifications necessary to maintain the style of the journal. Prior to publication of the article, the author or authors must subscribe a document that transfers the rights of reproduction of the article and in which it assures to have fulfilled the ethical exigencies of citation and authorization for the publication of the text.

Guia de publicação para a revista *Perspectivas*

A Faculdade de Ciências Econômicas e Jurídicas, através da revista *Perspectivas das Ciências Econômicas e Jurídicas*, fornece espaço para a publicação de produções direcionadas aos assuntos institucionais em geral. Para isso, faz-se uma diferenciação em diversas seções tais como: iniciação científica; resenhas de livros, conferências, entrevistas e comentários de atividades científico-acadêmico e novidades institucionais.

Descreveremos, a seguir, mais informações a respeito dos conteúdos de cada seção:

A seção **Investigação Científica** destina-se a artigos que apresentem resultados parciais ou Anais de uma investigação. Nesta seção, incluem-se artigos que considerem os avanços ou resultados da realização de teses de pós-graduação. Para publicação, nesta seção, torna-se necessário o parecer positivo de (2) dois avaliadores externos.

A seção **Resenha de livros, Conferências, Entrevistas e comentários de atividades de natureza científico-acadêmico** traz um perfil mais amplo onde é possível apresentar resenhas de livros, transcrição de conferências, entrevistas e outras formas de trabalhos que façam comentários críticos sobre atividades institucionais do âmbito científico ou acadêmico contempladas na Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas (UNLPam) ou em outras instituições. Além dos gêneros citados é possível a publicação para síntese avaliativa de conferências, curso científico, oficina de divulgação, etc. Nos casos de comentários críticos, é fundamental que o artigo não seja meramente descritivo mas que incorpore a avaliação por parte do autor. Esses trabalhos, para sua inclusão na revista, deverão ser aprovados por, pelo menos, dois dos membros do Comitê Editorial.

Seção **Informação institucional** está direcionada para oferecer informação exclusiva das autoridades da Facultad de Ciências Econômicas e Jurídicas da

Universidade Nacional de La Pampa, é o espaço destinado à comunicação à comunidade de leitores.

Guia para a apresentação de artigos

1. Trabalhos originais e inéditos

Os artigos deverão ser originais, inéditos e não podem ser, simultaneamente, submetidos a avaliação em outra publicação. Todos os artigos deverão ser escritos de forma clara, coerente e dinâmica. Deve-se respeitar as regras ortográficas e gramaticais da língua na qual se escreve.

2. Pautas para apresentação

Os artigos apresentados para eventual publicação na revista nas seções “Investigação Científica” deveram ter, a modo indicativo, uma extensão entre 10 (como mínimo) e 20 páginas (como máximo). Os trabalhos da seção “Resenhas de livros, conferências, entrevistas e comentários de atividades de natureza científico-acadêmico” terão uma extensão máxima de 15 páginas aproximadamente. A extensão inclui quadros, gráficos, notas e referências bibliográficas. O espaço entre linhas será de 1,5, a fonte Times New Roman e o tamanho para o corpo do trabalho, 12. O recuo da oração inicial de cada parágrafo será de 1,5. As notas de rodapé serão em Times New Roman, tamanho 10. O espaço entre linhas será simples e não se deixará recuo na oração inicial dos parágrafos. As citações se realizarão conforme as normas APA. No caso de citações textuais extensas, conforme as normas APA, o tamanho será de um ponto a menos do que o resto do texto, ou seja, 11.

As páginas serão A4 e com margens 2,5.

Receber-se-á artigos em espanhol e português.

3. Partes constitutivas dos artigos

Os trabalhos que se apresentem deverão incluir os seguintes pontos:

- a) Título, em letra maiúscula e em caixa alta. Deve-se ter em consideração que o mesmo deverá ser claro, descritivo do tema trabalhado no artigo e conciso;
- b) Nomes do/dos autor/es. Para isso, se indicará, primeiro, o nome completo do autor e logo o sobrenome sem maiúsculas nem variações de tamanho das letras. Após o sobrenome se realizará uma chamada com uma nota de rodapé que indicará título/s acadêmico/s, instituição acadêmica à qual pertence e endereço eletrônico de contato. Caso seja necessário, na mesma nota de rodapé se mencionará instituições que financiem ou colaborem com a investigação que originou o artigo;
- c) Resumo que deverá vir após os nomes. Se incluirá um resumo do trabalho que não deverá exceder as 200 palavras. São permitidas cinco palavras-chave. O resumo e as palavras-chave devem vir também em outro idioma. Por exemplo, se o artigo estiver escrito em espanhol, o resumo e as palavras-chave deverão

ser elaborados também em inglês. Caso, o artigo tenha sido escrito em inglês ou português, o resumo e as palavras-chave deverão ser apresentados em espanhol;

- d) Referência. Ao final do trabalho, deve-se incluir a Referência bibliográfica em ordem alfabética. Esta lista conterà apenas textos citados direta ou indiretamente no corpo do artigo.

4. Estilo das citações

Dentro do corpo principal, as citações textuais de até três linhas serão colocadas entre aspas e, na sequência, entre parêntesis, indicarão os seguintes dados “sobrenome do autor, ano: número da página citada”. As de maior extensão não serão colocadas entre aspas, mas em um parágrafo à parte, com fonte de tamanho um ponto inferior que o resto do corpo (ou seja, em tamanho 11), com um recuo esquerdo de 0,5 cm. Em Anais se incluirão os dados de procedência (autor, ano: páginas). Se a citação não for textual, mas indireta ou referenciada, ao analisar a ideia se indicará entre parêntese o sobrenome e o ano de edição da obra (por exemplo: Gómez, 2005).

5. Ordenamento bibliográfico

O ordenamento bibliográfico se realizará perante a exposição de uma lista que terá só as obras referenciadas direta ou indiretamente organizado alfabeticamente. A ordem dos dados para a citação é a seguinte:

- Livro: sobrenome e inicial do nome do/s autor/es; a seguir, entre parêntesis, o ano de publicação; ponto final. Título do livro em itálico com as primeiras letras em maiúscula (ponto final). Lugar de edição (seguido por dois pontos): o nome do editorial. Se o livro foi traduzido, deve-se incluir os dados do tradutor após o título do livro. Se a edição for mais de uma, o nome do tradutor corresponde ao número da edição.
- Artigo em livro com editor (ou compilador): Sobrenome e inicial de autor/es, ano de publicação entre parêntese, título do trabalho em estilo normal; a continuação: “en”, nome do compilador/es ou editor/es ou coordenador/es, logo, entre parênteses o rol abreviado (“comp.”, “eds.”, “coords”), o título do livro em itálico com as primeiras letras em maiúsculo (ponto final). Lugar da edição (seguido por dois pontos): o nome do editorial. Se a edição for mais de uma, deve se incluir o número de edição.
- Artigo em revistas científicas: Autor/es (dois pontos). Título do trabalho normal e sem aspas. Título da obra publicada em itálico, número, volume, data da publicação entre parênteses, dois pontos e por último o número de páginas dentre as quais se estende o artigo.
- Texto consultado na internet: Sobrenome e nome do autor/es, ano de edição, título do artigo (ou livro), em: (citar página consultada e data de consulta).

- Entrevistas pessoais: Sobrenome e nome do entrevistado; lugar da entrevista. Ex. Gutiérrez, Pedro. Calzar S.A. Santa Rosa, La Pampa. Comunicação pessoal, data.

Qualquer dúvida será resolvida conforme as normas APA (American Psychology Association), publicada na 6° edição.

6. Tabelas, gráficos e ilustrações

No caso de incluir tabelas, gráficos e ilustrações, cada um desses elementos deve ser enumerado correlativamente ao longo do trabalho, com o seu correspondente cabeçalho e título. Também, deverá ser indicado as referências no rodapé em tamanho de fonte 11. Elas deverão ser elaboradas em escala de cinza.

7. Envio dos artigos

Os trabalhos serão enviados em formato .doc, .docx ou .odt ao endereço eletrônico da revista: seccinciaytecnica@eco.unlpam.edu.ar (ou o que a Secretaria de Investigação e Pós-graduação indique). A Secretaria acusará recebimento de documento ao/aos autor/es e o encaminhará ao Diretor/a da Revista para constatar o cumprimento dos requisitos formais, superada essa instância será enviada uma avaliação externa, perante endereço eletrônico.

8. Avaliadores

Os avaliadores serão selecionados através do Banco de Dados do Programa de Incentivos do Ministério de Educação da Nação, tendo em consideração a temática de seu conteúdo.

9. Outras informações

O/Os ditame/s (segundo corresponda) dos trabalhos avaliados será/ão comunicado/s aos autores. Os mesmos serão responsáveis do conteúdo de suas contribuições e da exatidão das citações e referências bibliográficas. O corpo Editorial se reservará ao direito de fazer as modificações necessárias para manter o estilo da revista. Ante a prévia de publicação do artigo, o autor ou os autores deverão subscrever um documento que ceda os direitos da reprodução do artigo e que assegure ter cumprido com as exigências éticas de citação e autorização para a publicação do texto.