

Revista

Perspectivas *de*
Políticas Públicas

Año 14 No 27 (Julio - Diciembre 2024)

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Año 14 N°27
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
en trámite

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada "Nivel 1" por el
CAICYT

Se imprimió en
Easy Graph-Gráfica Fácil S.A.
Manuel Castro 851/855.
Remedios de Escalada,
Provincia de Buenos Aires.

Universidad Nacional de Lanús

Rector *Daniel Bozzani*
Vicerrectora *Lic. Georgina Hernández*

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Director *Francisco José Pestanha*

Comité Editorial

Paula Amaya, Universidad Nacional Arturo Jauretche
Horacio Cao, Universidad de Buenos Aires
Orietta Favaro, Universidad Nacional del Comahue
Belén Fernández, Universidad Nacional de Lanús
Oscar Madoery, Universidad Nacional de Rosario
María Elena Martínez, Universidad Nacional de La Plata
María Inés Paulino, Universidad de Buenos Aires
Silvina Pezzetta, Universidad de Buenos Aires
Diego Raus, Universidad Nacional de Lanús
Maximiliano Rey, Instituto Nacional de Administración Pública
Miguel E. V.Trotta, Universidad Nacional de Lanús
Cecilia Varela, Universidad de Buenos Aires
Gabriel Vommaro, Universidad Nacional de General Sarmiento

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Colaboradores *Eduardo Barros / Sebastián Cruz Barbosa* (Editor
Digital OJS) / *Mariano Baladrón / Fernando Durán*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*
Directora *Andrea Michel* (UNLa)

Equipo *Luciana Schiavi* (UNLa) / *Iñaki Bolón García* (UNLa)

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Misión

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

Purpose

Perspectives on Public Policies Review is published every six months by Universidad Nacional de Lanús (Argentina). It is addressed to a broad variety of specialists, researchers, graduate students, and policy makers on fields such as Political Science, Sociology, Public Administration, Public Law or any other policy-oriented field or approach focusing on the analysis and evaluation of public policies and the role displayed therein by the state, government and non-governmental agencies, and social actors. Every contribution is submitted to peered review.



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

Dirección Postal:

29 de Septiembre 3901
1826 Remedios de Escalada
Pcia. de Buenos Aires, Argentina
Tel: (5411) 5533 5600
int. 5138 / Canjes: int. 5225
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar

Revista catalogada “Nivel 1”
por el CAICYT

Los textos publicados en la Revista
Perspectivas de Políticas Públicas
son responsabilidad exclusiva de sus
autores y no reflejan necesariamente
la opinión de la Dirección ni de
la UNLa y sus autoridades.

The logo for latindex features the word "latindex" in a lowercase, serif font. The letter "i" is stylized with a dot that resembles a small globe.



Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS,

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Norberto ALAYÓN,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Luis Fernando AYERBE,

Universidad del Estado de São Paulo, Brasil

José BELL LARA,

Universidad de La Habana, Cuba

Emelio BETANCES,

Gettysburg College, Estados Unidos

Barry CARR,

Australian National University, Australia

Adriana CLEMENTE,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

André CORTEN,

Université de Québec, Canadá

Carlos DE LA TORRE,

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Ecuador

Fernando DÍAZ ORUETA,

Universidad de Rioja, España

José GANDARILLA SALGADO,

Universidad Nacional Autónoma de México

Richard HARRIS,

California State University, Estados Unidos

Nicolás LYNCH GAMERO,

Universidad Mayor de San Marcos, Perú

Salvador MARTÍ i PUIG,

Universidad de Salamanca, España

Pierre OSTIGUY,

Pontificia Universidad Católica de Chile

José Luis OSUNA,

Universidad de Sevilla, España

Berenice P. RAMÍREZ LÓPEZ,

Universidad Nacional Autónoma de México

Alexis ROMERO SALAZAR,

Universidad del Zulia, Venezuela

Joan SUBIRATS,

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Alfonso TORRES,

Universidad Nacional Pedagógica, Colombia

Mabel THWAITES REY,

Universidad de Buenos Aires

Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

Año 14 N°27
julio - diciembre 2024

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 14-19

Artículos

Josep Burgaya, págs. 20-37

Mutación y debilitamiento de lo progresista. De la izquierda social a la izquierda cultural

Mutation and weakening of progressiveness: from the social left to the cultural left

Rosa Valderrama Díaz y Francisco Herrera-Durán, págs. 38-55

Persistencia de la desigualdad en Chile: Un análisis a partir de los resultados de la encuesta CASEN 2022

Persistent inequality in Chile. An analysis of CASEN's 2022 turnout

Jazmin Castaño, págs. 56-88

Cuatro contrapuntos en la gestión de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (2008-2015)

Science, Technology, and Innovation policies in Argentina (2008-2015). Four counterpoints in policy management

Francisco D'Alessio, págs. 89-119

Continuidades y rupturas en la movilización de inmuebles y suelo público: la Agencia de Administración de Bienes del Estado (2012-2019)

Continuity and change in real state public management: A case study of the Agency of Real Estate Management (2012-2019)

Maximiliano López López, págs. 120-151

La política pública del desarrollo forestal en Costa Rica: retos pendientes

Public policy for forestry development in Costa Rica: pending challenges

Horacio Cao, Melina Levy, Diego Pando y Eduardo Salas, págs. 152-181

Avances y desafíos en la gestión de la carrera y la capacitación del personal del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina (2015-2023)

Advances and challenges in Argentina's National System of Public Employment (2015-2023): career management and training

Oscar Hechavarrría-Prade, Daniellys Mora Abich y Aniuska Montero Castro, págs. 182-206

La participación ciudadana en los asuntos públicos y los mecanismos jurídicos para su ejercicio en el ámbito local en el marco de la Constitución cubana de 1976

Citizen's participation in public affairs. Legal mechanisms for its exercise at the local level within the framework of the Cuban Constitution of 1976

Reseñas

Norberto Bobbio, págs. 207-209

Teoría de la Justicia

Reseña de Axel O. Eljatib

Valeria Torres, Alejandra Naser y Ester Kaufman. (coords.) págs. 210-211

Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico

Reseña de Juan Marcelo Calabria

Indicaciones a los autores, págs. 212-214

Avisos, pág. 215

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Hace casi treinta años el politólogo francés Yves Surel analizó a las políticas públicas como paradigmas, entendiendo por tal una conjugación armónica y simultánea de cuatro elementos: principios metafísicos generales, hipótesis, metodologías e instrumentos específicos (“*Les politiques publiques comme paradigmes*, 1995). El texto formó parte de una compilación de trabajos de varios autores sobre la construcción de sentido en las políticas públicas, en una época en que su estudio había quedado reducido a una cuestión eminentemente técnico-operativa o exclusivamente fiscal-financiera, despojado de toda consideración que le brindara un sentido de finalidad, definiera sus alcances y explicara sus limitaciones como expresión de competencias y acuerdos de poder entre actores sociales y políticos con intereses y objetivos en pugna.

Los “principios metafísicos generales” de la propuesta de Surel hacen referencia a la presencia gravitante de los grandes objetivos y consideraciones filosóficas, doctrinarias o en ocasiones simplemente emocionales, que alimentan las diferentes y eventualmente conflictivas hermenéuticas de la realidad que son el substrato de discordantes conceptualizaciones y propuestas políticas: la justicia que desde la filosofía política clásica se postula como la razón de ser de la organización política; la felicidad humana, proclamada también desde entonces como fin último de la convivencia organizada; la voluntad de poder del más fuerte y sus múltiples variantes autoritarias. La propuesta de Surel chocó contra el ambiente político-académico que alcanzó predominio en este terreno a partir del neohegelianismo de Alexandre Kojève y su discípulo Francis Fukuyama, investigador de la Corporación Rand, que proclamaba un segundo fin de la historia (el primero habría acaecido, según Hegel, con el triunfo de la revolución francesa) motorizado ya no por los ideales de *libertad, igualdad, fraternidad* sino por el libre mercado y el conservadurismo neoliberal, ante los cuales ya no habría opciones ni alternativas.

La tesis de Kojève habría de derivar en la afirmación exultante de Margaret Thatcher: “*there is no alternative*”. Y si no hay alternativas, no puede haber conflicto, o no debería haberlo, o no tiene razón de ser. Como corolario de esa alegada imposibilidad de disensos y eventuales confrontaciones sobre qué acciones emprender en función de qué objetivos, por lo tanto recurriendo a qué dotación y asignación de recursos de quién, las políticas públicas quedaron reducidas a asuntos técnicos a cargo de expertos en prin-

cipio ajenos, o por lo menos distantes, incluso impermeabilizados, respecto de los conflictos de intereses y de poder que en periodos supuestamente pretéritos dinamizaron la formulación, análisis y evaluación de las acciones públicas, pero llegados a la función en virtud del modo de resolución de esos mismos conflictos. De acuerdo a la inspirada frase de un funcionario de un organismo multilateral de crédito devenido funcionario de un gobierno de este tipo: “más importante que discutir qué hacer es cómo hacerlo”.

En este punto resultó funcional, o por lo menos oportuno, el vaciamiento de la cuestión del poder experimentado por algunas variantes de la teoría política académica que derramó desde el norte anglosajón sobre las iniciales transiciones democráticas de fines de los setentas e inicios de los ochentas del siglo pasado (asunto al que dedicó una obra importante el peruano Carlos Franco *-Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina, 1998, 2013-* y al que quien esto firma se ha referido en varias ocasiones). En consecuencia, estos asuntos quedaron reducidos a menesteres técnicos a cargo funcionarios públicos de nivel técnico-profesional que por definición deben tomar como un dato los aspectos que van más allá de lo administrativo y son definidos por funcionarios de nivel superior (“política es lo que uno hace desde donde está hacia abajo; de donde está hacia arriba, política hace el que está arriba”, según la chanza de un experimentado político mexicano), o de especialistas sin involucramiento relevante (¿neutrales? ¿independientes? ¿objetivos?) con las consideraciones y supuestos teóricos, filosóficos o simplemente ideológicos más amplios que enmarcan las opciones técnicas, metodológicas o instrumentales presentes en la conformación propiamente política de las decisiones y acciones respectivas -los “principios filosóficos generales” que menciona Surel-.

Las que desde esta perspectiva en definitiva neopositivista resultan asuntos ajenos a las políticas -una política pública despojada de política o que aparece *después* de la política (es decir una *post-política*)-, desde el paradigma de Surel y en general desde un enfoque integral o sustantivo no son cuestiones *externas* sino *constitutivas* de las políticas. En el mejor de los casos se reconoce la existencia de una “política de las políticas públicas”, como tituló el BID a su informe anual de 2006, con referencia a la variedad de instituciones y actores que intervienen en la elaboración e implementación de *la* política, pero in incorporar al análisis la dimensión constitutivamente política del objeto de estudio. Vale decir, *lo político* de la política pública: una cuestión ontológica.

Un paradigma científico siempre es, en importante medida, un dispositivo de poder. Incluso la definición de una política pública particular encaminada al tratamiento de un problema específico entraña “una cristalización de las relaciones de fuerza internas en el sector considerado” y una “distribución del poder en el seno del sector” (Surel, loc.cit.). Esta distribución se expresa, por ejemplo, en la asignación de recursos y responsabilidades y en la legitimación de saberes en el caso en análisis. Piénsese, por ejemplo, en las políticas sobre el consumo de sustancias nocivas para la salud, que en todos los países han sido encaradas tanto como asunto de salud individual, de salud pública, o de seguridad pública; la interrupción voluntaria del

embarazo que es encarada, según los países y momentos, como parte de una política criminal, de una política de salud, o una cuestión ajena a la agenda pública. En cada caso cada paradigma define quién tiene poder para decidir acciones, asignar responsabilidades, etc.: profesionales de la salud, policías, tribunales, consejeros espirituales.

Un paradigma de política expresa asimismo, y posiblemente sobre todo, un determinado criterio de verdad. Los “principios metafísicos generales” a los que refiere Surel orientan respecto de lo que está bien y lo que está mal, lo útil y lo irrelevante, lo justo y lo injusto, lo relevante y lo trivial. Su contenido y alcances están condicionados por el contexto: el tiempo y las circunstancias. En materia política, por lo tanto también en materia de políticas públicas, la verdad nunca es absoluta ni permanente, pero tampoco es una mera opinión. Es, sobre todo, un asunto de interpretación y de construcción de criterios de verdad en determinado tiempo, circunstancia y ocasión, en el marco de un conflicto con sujetos que construyen otra “verdad relativa” a partir de criterios diferentes e incluso opuestos. Aristóteles coincidió con Sócrates en que lo propio de la política es la justicia, pero reconoció que cada régimen político tiene su propia concepción –su propia verdad– de en qué consiste la justicia: una cuestión de construcción práctica colectiva, y no simplemente una materia de definición.

Esos criterios de verdad y la construcción resultante son eficaces en la medida en que “descienden” desde lo general abstracto a lo particular concreto y lo específico del tema que la política encara: la toma de deuda, la construcción de infraestructura, una campaña de vacunación, la pobreza, el medio ambiente, el sistema electoral, la imputabilidad penal, la imposición de un tributo y cualquier otro asunto que un gobierno o actores de la sociedad o la economía, consideren que constituye un problema que debe ser resuelto o por lo menos encarado, de qué manera y con qué recursos. Cambiando las circunstancias y los tiempos cambian los que en una sociedad, o en una parte de ella, o en un régimen político, se considera *verdad*. Para comprobar esto no hace falta remontarse muy lejos en la historia. En una exposición sobre las transformaciones experimentadas en la República Popular China tras la muerte de Mao Zedong, se señala como punto de partida de las mismas la convocatoria formulada por el Partido Comunista Chino al “debate sobre los criterios de la verdad”, a “romper con el pensamiento rígido y a emancipar las mentes con audacia”, tomando como base un texto de 1937 del propio Mao Zedong. (Xie Chuntao ed., *¿Cómo gobierna el Partido Comunista de China?*, 2020). No parece aventurado pensar que varios movimientos o partidos políticos de nuestra región han recurrido a procesos equivalentes en ciertos momentos de su historia, aunque en general de manera menos reflexiva.

Es casi un lugar común afirmar que estamos viviendo en medio de un cambio de época, es decir, de paradigmas de todo tipo. Ello tiene lugar por una gran variedad de factores, y en todo el mundo. Posiblemente la diferencia específica de los cambios que están ocu-

rriendo o que aparecen como probables es su carácter incuestionablemente regresivo. Es cuestión abierta a debate el alcance de esta nueva transformación; la apelación a un supuesto “cambio de época” intenta sintetizar la magnitud y celeridad de las transformaciones y su afectación a una amplia variedad de actores, temas, procesos, instituciones, políticas, tecnologías, herramientas, objetivos... y verdades. Al mismo tiempo, unas cuantas cosas nuevas se parecen mucho a las que se intentaron hace no tanto, salvo tal vez por su magnitud y su celeridad. Los artículos reunidos en el presente número de la **RPPP** enfocan diferentes pero coincidentes análisis de algunas de las cosas que están ocurriendo como efecto del cambio de paradigma de las políticas públicas.

Inicia el artículo de Josep Burgaya sobre la transformación y debilitamiento de las críticas democráticas y progresistas en el presente contexto global: la mutación de una izquierda social, crítica de la configuración estructural y de las contradicciones del capitalismo del Estado de Bienestar, en una izquierda cultural que soslaya los fundamentos materiales de los imaginarios colectivos. Aunque toma como referencia a España y las limitaciones y callejones sin salida de las socialdemocracias, el texto de Burgaya es pertinente para la discusión latinoamericana y por consiguiente en Argentina, de las limitaciones, debilidades y regresiones de algunas experiencias nacional-populares o de “nuevo socialismo” en la región.

El trabajo de Burgaya demuestra que, en lo que toca a las cuestiones culturales y simbólicas, poco o nada apareció de sopetón. Ninguna de las transformaciones que hoy atribulan a muchos aconteció de sorpresa, como “un trueno en un día de sol”, para recurrir a la vieja metáfora. En realidad el cielo venía nublándose desde bastante tiempo antes, incluso en el seno de experiencias que hoy son añoradas por gran parte de quienes sufren los efectos de lo que ocurre. El artículo de Rosa Valderrama Ríos y Francisco Herrera-Durán muestra la persistencia de la desigualdad social en Chile, un caso paradigmático en el experimento neoliberal latinoamericano puesto en marcha asentado en una brutal dictadura. El análisis señala la multidimensionalidad de la desigualdad social, una cuestión que se encuentra presente en otros países de la región.

El texto de Jazmín Castaño discute varios de los principales desajustes entre los “principios metafísicos generales” en que se asentaba el paradigma oficial de política en materia de ciencia, tecnología e innovación y su metodología e instrumentos de implementación durante los últimos años de la llamada “posconvertibilidad”. Por su parte Francisco D’Alessio pone foco en el tratamiento político del patrimonio inmobiliario del Estado Nacional y la variedad de objetivos e intereses que se movilizan en torno a ello en el seno del estado. En vísperas de que el nuevo gobierno argentino efectivice la venta de esos activos, que incluyen extensos terrenos y construcciones que integran el patrimonio histórico de la Nación, el acervo patrimonial de las fuerzas armadas y el de las universidades públicas, el objeto del texto de D’Alessio adquiere particular relevancia.

Sin perjuicio de la retórica anti-estatal, todas estas transformaciones se llevan a cabo, o por lo menos se intentan, con recurso al poder del estado en cuanto modo de organización del poder político. El recorte o desfinanciamiento de aparatos y organismos estatales va de la mano con el fortalecimiento y expansión del poder coactivo estatal. Cuestión esta que fue señalada por una abundante bibliografía desde el inicio mismo de los experimentos neoliberales y que se exagera en la actualidad en el laboratorio argentino. “Negocios libres y gente presa” resumió Eduardo Galeano en *La canción de nosotros* (1974) –a los que después hubo que agregar los desaparecidos y asesinados–. También en regímenes de democracia representativa que actuaron como remanso y salvaguarda en tiempos y regiones de tropelías autoritarias, ha tenido y está teniendo el cambio de orientación del funcionamiento del Estado en materia de objetivos, la erosión de lo público y la institucionalización política de intereses de grupos particulares. El artículo de Maximiliano López López estudia los desafíos que enfrenta la política de desarrollo forestal en Costa Rica: un país internacionalmente reconocido por sus logros en materia ambiental pero que no ha podido mantenerse al margen del clima político predominante, la pluralidad de actores involucrados y las insuficiencias de la gestión estatal. El trabajo pone de relieve asimismo las limitaciones y dificultades que experimenta, en las condiciones actuales, la planificación de políticas públicas como ejercicio centralizado de la gestión estatal, independientemente de sus aperturas a la participación de actores de una sociedad cruzada por agudas desigualdades de poder.

El estado, se sabe, ha estado y está bajo fuego en los debates actuales. En los años ochentas y noventas del siglo pasado se lo veía a un mismo tiempo con esperanza y consternación. De acuerdo al enfoque neoclásico de Douglas North “La existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico; sin embargo, el Estado es la fuente humana del ocaso económico” (*Estructura y cambio en la historia económica*, 1984); Peter Evans vio el estado simultáneamente “como un problema y como una solución” (*The Politics of Economic Adjustment*, 1992). En los vientos que corren actualmente ya no hay lugar para dudas: el estado es por definición *el* enemigo a destruir, en todo lo que no sea garantizar el orden y salvaguardar la propiedad. El presidente argentino Javier Milei se autopercibe como un topo infiltrado en el estado para destruirlo por dentro (*Infobae*, 6 de junio 2024). Como siempre ocurre, declaraciones de este tenor o equivalentes no pueden desconocer que la destrucción del estado no puede llevarse a cabo sin intervención del estado, cuestión esta que pone de relieve lo engañoso que resulta reducir el estado a una cuestión de aparatos, organismos, procesos y procedimientos, y sus repercusiones en materias de presupuestos, dejando de lado su dimensión centralmente política que consiste en el modo en que se organiza, en un dado momento o etapa y lugar, el poder político –que es quien determina sus fines y objetivos y por lo tanto cuán grande o pequeño, fofo o robusto– será el aparato estatal. Por ello en todos los casos e independientemente de los paradigmas de elaboración y gestión de políticas públicas, la eficiencia y la eficacia del estado son asuntos relevantes, aunque no se les preste atención en todos los casos.

Una de las dimensiones en las que ello ocurre es el personal de la administración pública, posiblemente la cara más visible del estado para el común de los ciudadanos aún en los tiempos digitales que corren. El texto de Horacio Cao, Melina Levy, Diego Pando y Eduardo Salas presenta los resultados de un estudio sobre los avances y desafíos del funcionamiento del régimen laboral comprendido en el Sistema Nacional de Empleo Público, con énfasis en el régimen en el régimen de la carrera administrativa y en los programas y acciones de capacitación del personal permanente, desde la perspectiva de especialistas que desempeñaron roles importantes en esta materia.

Oscar Hechavarría-Prade, Daniellys Mora y Abich Aniuska Montero Castro presentan un estudio de las reformas político-institucionales en Cuba dirigidas a ampliar la participación ciudadana en el ámbito local en el contexto de la reforma constitucional de 1976, cuando el país se encontraba integrado al esquema geopolítico y económico de la entonces URSS y el bloque del COMECON. El artículo elabora una perspectiva institucionalista poco explorada en la literatura académica sobre Cuba; permite apreciar las iniciativas locales impulsadas, los actores involucrados y en general la articulación sociedad-estado en torno a una cuestión concreta, teniendo como telón de fondo la persistencia, que se mantiene hasta hoy, del embargo estadounidense.

Agradezco a las y los colegas de instituciones académicas de América Latina y el Caribe que colaboraron con su tiempo, profesionalidad y buena disposición en la evaluación externa de los artículos que integran el contenido de este N°27 de la **RPPP**.

Carlos M. Vilas
Director